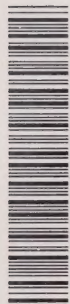


CA1  
XC46  
-1999  
M12



3 1761 11972186 8



House of Commons  
CANADA

# **THE MARSHALL DECISION AND BEYOND: IMPLICATIONS FOR MANAGEMENT OF THE ATLANTIC FISHERIES**

**SECOND REPORT OF THE  
STANDING COMMITTEE ON FISHERIES AND OCEANS**

**Wayne Easter, M.P.  
Chairperson**

**December 1999**

---

The Speaker of the House hereby grants permission to reproduce this document, in whole or in part, for use in schools and for other purposes such as private study, research, criticism, review or newspaper summary. Any commercial or other use or reproduction of this publication requires the express prior written authorization of the Speaker of the House of Commons.

If this document contains excerpts or the full text of briefs presented to the Committee, permission to reproduce these briefs in whole or in part, must be obtained from their authors.

Also available on the Parliamentary Internet Parlementaire: <http://www.parl.gc.ca>

Available from Public Works and Government Services Canada — Publishing, Ottawa, Canada K1A 0S9

**THE *MARSHALL* DECISION AND BEYOND:  
IMPLICATIONS FOR MANAGEMENT OF THE  
ATLANTIC FISHERIES**

**SECOND REPORT OF THE  
STANDING COMMITTEE ON FISHERIES AND OCEANS**

**Wayne Easter, M.P.  
Chairperson**

**December 1999**

THE MARSHALL DECISION AND BEYOND:  
IMPLICATIONS FOR MANAGEMENT OF THE  
ATLANTIC FISHERIES

SECOND REPORT OF THE  
STEERING COMMITTEE ON FISHERIES AND OCEANS



*Publications Service*

# STANDING COMMITTEE ON FISHERIES AND OCEANS

## CHAIR

Wayne Easter

## VICE-CHAIRS

John Duncan

Carmen Provenzano

## MEMBERS

Sarkis Assadourian

Gérard Asselin

Yvan Bernier

John Cummins

Claude Drouin

Bill Gilmour

Nancy Karetak-Lindell

Bill Matthews

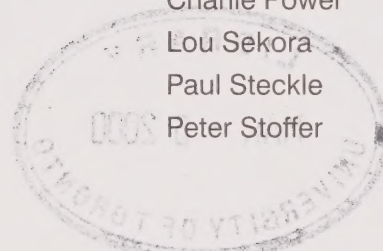
Lawrence O'Brien

Charlie Power

Lou Sekora

Paul Steckle

Peter Stoffer



## STAFF

William Farrell

*Clerk of the Committee*

Alan Nixon

*Parliamentary Research Branch, Library of Parliament*





# THE STANDING COMMITTEE ON FISHERIES AND OCEANS

has the honour to present its

## SECOND REPORT

In accordance with Standing Order 108(2), your Committee undertook the study of the implications of the September 17, 1999 Supreme Court decision on *R. v. Marshall* on the Management of fisheries in the Atlantic Region.






# TABLE OF CONTENTS

---

INTRODUCTION .....	1
ACCOMMODATION OF TREATY RIGHTS .....	4
CONSERVATION .....	8
FISHERIES MANAGEMENT .....	10
FOOD FISHERY .....	12
LOCALIZED FISHING PRESSURE .....	15
FIRST NATIONS .....	16
PROCESS .....	17
REMAINING ISSUES .....	18
LIST OF RECOMMENDATIONS .....	21
APPENDIX A — List of Witnesses .....	25
APPENDIX B — List of Briefs .....	31
APPENDIX C .....	35
REQUEST FOR GOVERNMENT RESPONSE .....	37
MINORITY REPORT OF THE REFORM PARTY .....	39
BLOC QUÉBÉCOIS' COMPLEMENTARY OPINION .....	45
SUPPLEMENTARY OPINION .....	49
MINUTES OF PROCEEDINGS .....	51



Digitized by the Internet Archive  
in 2023 with funding from  
University of Toronto

<https://archive.org/details/31761119721868>

# INTRODUCTION

---

On September 17, 1999, the Supreme Court of Canada handed down its judgement on what has become known as the “*Marshall* decision.” It is probably fair to say that the *Marshall* decision sent a “shockwave” through Atlantic Canada’s fishing industry.

Donald Marshall Jr., a Mi’kmaq indian had been charged with fishing eels out of season, fishing without a licence, and fishing with an illegal net, contrary to federal regulations. Marshall had not disputed these facts; rather he asserted that, under the “peace and friendship” treaties of 1760-61, he possessed a treaty right to catch fish for sale and that he was therefore not subject to the fisheries regulations.

Marshall had originally been convicted at trial in Provincial Court on all three counts. He appealed his conviction to the Nova Scotia Court of Appeal, which upheld his conviction in the lower court. Marshall then appealed to the Supreme Court of Canada.

The Supreme Court, in a 5 to 2 decision, allowed Marshall’s appeal of the Nova Scotia Court of Appeal decision as “...nothing less would uphold the honour and integrity of the Crown in its dealings with the Mi’kmaq people to secure their peace and friendship...”.

In essence, the Supreme Court affirmed that the 1760 Treaty provided Mi’kmaq people a right to provide for their own sustenance by taking the products of their hunting, fishing and other gathering activities and trading for what in 1760 were called “necessaries.” This, the Court said, should be construed in a modern context as equivalent to a “moderate livelihood” but not the open-ended accumulation of wealth. The Court also found the treaty right could be contained by regulation within its proper limits.

The Supreme Court’s decision was widely depicted as giving Mi’kmaq, Maliseet and Passamaquoddy First Nations the right to fish year-round without fishing licences, even though it should have been clear from the outset that this was not so. The Supreme Court declared in paragraph 61 of the September 17, 1999 decision:

**Catch limits that could reasonably be expected to produce a moderate livelihood for individual Mi’kmaq families at present day standards can be established by regulation and enforced without violating the treaty right. Such regulations would accommodate the treaty right and would not constitute an infringement that would have to be justified under the *Badger* standard.**

Nevertheless, the precise scope and implications of the September 17, 1999 decision, were not clear to many parties, including representatives of First Nations and



commercial fisheries organizations, the media and outside observers. Nor were clear directives issued to Department of Fisheries and Oceans (DFO) enforcement officers.

Immediately following the *Marshall* decision, First Nations fishermen, over a large part of Atlantic Canada, put to sea to begin fishing for lobster, one of the most lucrative fishery in the Atlantic region. Non-aboriginal fishermen, fearing for the conservation of lobster stocks and for their own livelihoods reacted with anger towards the aboriginal fishermen who were fishing out of season. Maintaining that conservation of lobster stocks was at stake, they demanded that DFO immediately put a halt to aboriginal fishing.

The DFO's initial response was slow and uncertain. It appeared to have been caught off guard by the Supreme Court's ruling and, for several days after, chaos and confusion ruled. The rhetoric became more heated and escalated in a number of instances to the destruction of property, violence and personal injury. During this period, the Department and the federal government were widely criticized for not having had a contingency plan in place that might have anticipated the Supreme Court's ruling.

On October 18, 1999, the West Nova Fishermen's Coalition applied for a rehearing of Marshall's appeal and, if granted, for a stay of the judgement pending a rehearing. In addition, the Coalition sought a further trial, limited to the issue of whether the application of the fisheries regulations to the exercise of a Mi'kmaq treaty right could be justified on conservation or other grounds.

On November 17, 1999, in a unanimous decision, the Supreme Court denied the Coalition's motion for a rehearing. In doing so, it took the unusual step of providing a written "clarification" of its September 17 decision. In the November 17 ruling, now referred to by some as "*Marshall 2*," the Supreme Court stated that the scope of its September 17 had in fact been limited and that many of the perceived ambiguities had in fact been addressed in the September 17, 1999 decision, had people taken the trouble to read it carefully. This view was not held by a majority of witnesses before the Committee. The Court took the trouble to explicitly address some of the most important questions regarding the scope of the September 17 decision with the November 17 decision.

It is worth reiterating some of the main points of the Supreme Court's November 17 decision here as these are central to the Committee's deliberations.

First and foremost, the Court claims it did not hold that the Mi'kmaq treaty right could not be regulated nor that the Mi'kmaq were guaranteed an open season in the fisheries (paragraph 2). The Court emphasized that the treaty right had always been subject to regulation and that the government's power to regulate the treaty right had been repeatedly affirmed in the September 17, 1999 majority judgement (paragraph 24).

Secondly, the Court stated that the majority judgement of September 17, 1999, had not put in doubt the validity of the *Fisheries Act* or any of its provisions. However, it was

necessary to establish specific criteria for the exercise by the Minister of his or her discretion to grant or refuse licences in a manner that recognizes and accommodates the existence of an aboriginal or treaty right (paragraph 33). Moreover, the limited treaty right could be accommodated by amending the *Aboriginal Communal Fishing Licences Regulations* (paragraph 34).

The Court confirmed that the treaty right is a communal right to be exercised by the authority of the local community and that it is limited to the area traditionally used by the local community (paragraph 17).

The Court also pointed out that the September 17, 1999 ruling had not dealt with the issue of treaty rights to logging, minerals and oil or gas deposits. **“The September 17, 1999 majority judgement did not rule that the appellant had established a treaty right to gather” anything and everything physically capable of being gathered. The issues were much narrower and the ruling was much narrower**” (paragraph 20). However, the Court did not exclude the possibility that such rights could be established in the future. **“It is of course open to native communities to assert broader treaty rights in that regard...”** (paragraph 20).

The Court stressed the priority of conservation and the responsibility of the Minister in this regard. **“The paramount regulatory objective is the conservation of the resource. This responsibility is placed squarely on the Minister and not on the aboriginal or non-aboriginal users of the resource”** (paragraph 40).

The Court also confirmed the Minister’s authority to regulate the fishery for compelling and substantial objectives other than conservation. **“The Minister’s authority extends to other compelling and substantial public objectives which may include economic and regional fairness, and recognition of the historical reliance upon, and participation in, the fishery by non-aboriginal groups”** (paragraph 41).

Moreover, the Court pointed out that the Minister still has at his disposal the full range of resource management tools and techniques, provided their use to limit the exercise of a treaty right can be justified (paragraph 44). The Court, however, stated that aboriginal people are entitled to be consulted about limitations on the exercise of treaty and aboriginal rights.

The Court affirmed that the decision did not confer any right to a separate commercial fishery. **“The Mi’kmaq treaty right to participate in the largely unregulated commercial fishery of 1760 has evolved into a treaty right to participate in the largely regulated commercial fishery of the 1990s”** (paragraph 38).

Finally, the Court stated that the treaty right is not a priority right in the sense that it must be fully satisfied before other users have access to the resource. **“Equally, the**



**Mi'kmaq treaty right to hunt and trade in game is not now, any more than it was in 1760, a *commercial* hunt that must be satisfied before non-natives have access to the same resources for recreational or commercial purposes. The emphasis in 1999, as it was in 1760, is on assuring the Mi'kmaq equitable access to identified resources for the purpose of earning a moderate living**" (paragraph 38).

Although the "clarification" helped to alleviate the anxiety of non-aboriginal fishermen, some First Nations spokesmen, however, saw the November 17, 1999 clarification as a retreat from the Court's earlier ruling in the face of political pressure, describing it as a "slap in the face."

## **ACCOMMODATION OF TREATY RIGHTS**

The fundamental issue before the Committee was how this treaty right can best be accommodated within the existing commercial fishery. No one disputed that the *Marshall* ruling had confirmed that the Mi'kmaq, Maliseet and Passamaquoddy First Nations had a treaty right to participate in the fishery. Indeed, many welcomed the participation of First Nations. That is not to say however that there is not a significant degree of apprehension over how treaty rights will be accommodated and what impact this will have on fisheries.

Following the collapse of the northern cod and other groundfish stocks in the late 1980s and early 1990s, the Department of Fisheries and Oceans has undertaken a program of reducing capacity in the fisheries. This has involved a successive series of licence buybacks and the creation of a designated "core" of professional fishermen. These changes have created significant hardship both for individuals and for fishing communities across Atlantic Canada. Many groundfish stocks are now slowly rebuilding but cannot yet sustain any substantial increase in fishing effort. All of the other major commercial fisheries in Atlantic Canada are currently fully subscribed.

This is certainly the case in the lobster fishery. In 1995, the Fisheries Resource Conservation Council (FRCC) reported to the Minister of Fisheries and Oceans<sup>1</sup> that lobster fishermen were "taking too much and leaving too little." The FRCC concluded that exploitation rates were too high, egg production was too low, and *that the risk of recruitment failure was unacceptably high* [Italics added]. This concern was later reiterated by the Auditor General in Chapter 4 of the 1999 Report of the Auditor General of Canada — Managing Atlantic Shellfish in a Sustainable Manner. This means that there is no room to accommodate the treaty rights of First Nations unless existing commercial fishermen exit the industry.

---

<sup>1</sup> Fisheries Resource Conservation Council, *A Conservation Framework for Atlantic Lobster: Report to the Minister of Fisheries and Oceans*, FRCC95.R.1, November 1995, p. vi.

Non-aboriginal commercial fishermen accept the participation of aboriginal fishermen in the commercial fishery provided that two fundamental conditions are met: there should be no increase in fishing effort as a result of new First Nations participation in the fishery; and, that all participants in the fishery, aboriginal and non-aboriginal alike should fish under the same rules and regulations.

These conditions are seen as essential to the orderly management of the fishery and to ensure that conservation goals are met. Most First Nations witnesses appeared to be receptive to this approach provided that they were partners in negotiating those rules:

**I said that we would negotiate the rules, that we'd agree to the rules, one set of rules, if there's good faith negotiations. If that includes seasons, possibly, but again I want to stress at this point that we will agree to one set of rules, not the status quo right now but we'll agree to one set of rules if there is good faith negotiations on the part of the Government of Canada.**

**Bernd Christmas  
Nova Scotia Assembly of Micmac Chiefs**

On the other hand, some, notably the Esgenoopetitj First Nation (Burnt Church), made it clear that they did not accept the federal government's authority to regulate fishing. Burnt Church representatives emphasized, however, that they did not support an unregulated fishery rather that they would not accept management plans and "communal licences" imposed by DFO.

There was a broad consensus that the most practical solution to accommodating treaty rights affirmed by *Marshall* would be to integrate aboriginal fishermen into the existing commercial fishery and that this should be accomplished through a government-funded, voluntary buyback of existing commercial licences for transfer to aboriginal communities.

As events have unfolded since the *Marshall* ruling came down, most of the focus has been on the lobster fishery. To a large extent this is a traditional inshore fishery conducted from small boats and it is the backbone of many coastal communities in Atlantic Canada. There was a broad consensus that the obligation created by *Marshall* should not be borne just by the lobster fishery or even the inshore fishery but that all sectors of the fishery should share in the transfer of access to fisheries resources to aboriginal communities. **Furthermore, it is the responsibility of Canadian society as a whole to meet the cost of this transfer.**

What this means in terms of access to fisheries resources is yet to be determined. Bernd Christmas of the Nova Scotia Assembly of Micmac Chiefs was forthright when he explained that access would include all species and all sectors of the industry:

**We will enter the offshore lobster fishery, we will enter the offshore scallop fishery and we'll enter the offshore snowcrab fishery. If someone is going to try to use an argument that three miles is the limit and that it's a treaty right all we suggest is I'm not their legal adviser, they have their own legal advisers and they had better find out how far Canada's limit is right now. We understand it's 200 miles and as far as we're concerned ours go out as far as that.**

John Paul, Treaty Mediator, of the Atlantic Policy Congress of First Nations Chiefs, was still more explicit about the level of expectations:

**We do have a long-term vision of assuming control over the Atlantic fishery, but some people today doubt this is possible. A goal to acquire access control of at least 50% of the Atlantic fishery is seen as idealistic. But is it really? Our access is based on a treaty right, not a privilege.**

It should be acknowledged that prior to the *Marshall* ruling, DFO had already transferred a significant number of commercial licences to First Nations communities. This fact has not received a great deal of attention in the discussion since *Marshall*:

**In fact Mr. Chairman, not much focus has been placed upon the fact that through DFO's Aboriginal Fisheries Strategy, nine communal lobster licences, eleven communal rock crab licences, as well as communal licences for groundfish, mackeral, scallops, herring, oysters, eels and smelts and an exploratory permit for shark, were accommodated into the fishery here in PEI, prior to the *Marshall* decision.**

**The Hon. Kevin J. MacAdam  
Minister, PEI Department of Fisheries and Tourism**

The Committee believes that commercial licences already transferred under DFO's Aboriginal Fisheries Strategy should be credited toward the accommodation of treaty rights under *Marshall*.

It was pointed out a number of times that a tax on capital gains discourages fishermen from exiting the fishery. A number of witnesses proposed that the federal government should offer a limited lifetime capital gains exemption to fishermen who are willing to give up their licences.

It was widely recognized that such a transfer would take place over a number of years. The government should therefore acquire licences as they become available rather than attempting to short-circuit the process over a too brief timeframe. This would tend to drive up the price thereby increasing the cost to government and raising the barrier for other non-aboriginal entrants to the fishery:

**There is concern that a government-funded licence acquisition scheme will naturally drive up value of existing licences, making it financially even**



more difficult than it presently is for younger people who aspire to careers in the fishery to acquire through purchase the necessary licences. The purchase of existing licences for transfer to aboriginal communities must be gradual, and must be evenly distributed both geographically and among species, so as to avoid, or at worst, minimize this effect.

**A. William Moreira, Q.C., Lawyer, Halifax**

On the other hand, driving up the price would benefit those exiting the fishery:

...a person retires from the fishery, no matter what's going on at the present time, he should be able to get whatever the market value is. If the creation of a native fishery is making the market grow so that price is going higher, then no I don't see no problem in that.

**Craig Avery  
Western Gulf Fishermen's Association, P.E.I.**

Even though fishing has been a traditional activity of Mi'kmaq and Maliseet nations, many aboriginal bands have not participated to any great extent in the fishery in recent decades and, as a result, no longer possess the skills required to fish. This difficulty has become more acute in recent years because of the increasing professionalization of fishermen and the introduction of new technologies into the fisheries. Consequently, many prospective aboriginal fishermen will require training to fish effectively and safely. Particularly in the case of the midshore and possibly the offshore fisheries this will also require the transfer of technical knowledge. One of the solutions offered to this predicament was that fishermen displaced as a result of buyouts could be engaged to train aboriginal fishermen.

It is not only licensed fishermen who will be displaced from the fishery as a result of *Marshall* but crewmembers and potentially plantworkers, if First Nations communities choose to develop their own processing facilities. These groups are not in a position to benefit from any licence buyback program. The Committee feels that the federal government should give serious consideration to finding means to alleviate any impacts of *Marshall* on factory workers and crews.

**The Committee recommends that:**

**Any transfer of access to fisheries resources to First Nations communities must be accomplished through a federal government-funded voluntary buyback of a portion of existing commercial licences as they become available.**

**The emphasis should be on the acquisition of “core” multispecies licence packages for the local area for transfer to aboriginal communities rather than the transfer of lobster licences or any other particular species.**

**In order to encourage the sale of licences, the federal government should offer a limited lifetime capital gains exemption to fishermen.**

**Licences must be transferred to First Nations communities as communal licences.**

**Where local agreements can be reached to make room for new aboriginal entrants by fishermen each voluntarily giving up a portion of their quota of lobster traps, in a manner that does not increase the overall fishing effort, the federal government should support those agreements.**

## **CONSERVATION**

All stakeholders regard conservation of the resource as the paramount issue.

Aboriginal witnesses described their affiliation with the fishery:

**To us the fishery has always been sacred. It has always been respected and conserved by us. We were always willing to share it with the newcomers and we remain willing to share it. However true conservation must play a central role in its management. The *Fisheries Act*, its regulations and the policies of DFO do not meet this criteria and these laws and policies must change.**

**George Ginnish  
Chief, Eel Ground First Nation, Miramichi**

Non-aboriginal witnesses were equally passionate about conservation. Many had lived through the collapse of the cod stocks and had no desire to see a similar fate visited on other stocks. Fishermen have made considerable sacrifices in recent years to ensure that stocks remain healthy. Their principle concern was that there be no increased fishing pressure that would jeopardize the viability of stocks.

It was acknowledged that without a commitment to conservation, everyone stands to lose:

**We think it is imperative that all user groups proceed with prudence and caution so as not to obliterate any resource. After all, would the user**



groups want half of 100%, or 100% of nothing? It is time that all sides stopped making exaggerated claims and raising the anti. It is time for opposing interests to stop thinking of themselves and start thinking of the resource. It is time for all concerned to sit down around the table and make some common sense agreements on the sharing of the resources.

**Bruce Whipple**  
**Northumberland Salmon Protection Association**  
**Miramichi**

The inadequacy of DFO's commitment to conservation was raised repeatedly:

Talking about enforcements, I've personally been fishing myself for six years. I've only been boarded once by a fisheries officer. We've never had our catch measured or checked for bearing females or undersized lobsters.

**Chris Wall, Malpeque Harbour Authority, PEI**

They cover from Tabusintac to the upper end of Miramichi Bay and they have one patrol boat. I fish May and June and this year they checked my catch one time in two months, and supposedly they were working hard at it to keep an eye on the fishery. Now, I would like to see them around more. They just don't have the resources to do it. They have too many area managers and directors and nobody in the field to do the work.

**Kevin Cassidy, Fisherman, Miramichi**

On your last question of how big the illegal fishery is, I think the answer to that is nobody knows. I'm sure that DFO doesn't know because it has cut back its field staff by about two-thirds over the past 15 years or so. We don't know because poachers don't normally operate when people see them. I would suggest to you that poaching in this province is probably a hell of a lot less now than it was 15 or 20 years ago.

**Fred Wheaton**  
**New Brunswick Wildlife Federation, Moncton**

Not only does DFO not have enough enforcement officers but those officers are often underequipped. They do not have enough boats and the boats they do have are often too small, either to venture safely into open waters or, for example, to haul lobster traps to check them. In fact, lack of action on the part of DFO following the *Marshall* decision exacerbated tensions that were already high because of a perceived lack of control over food fishery in certain areas.

We cannot emphasize strongly enough the importance of conservation and the role that effective enforcement plays. Conservation is at the core of the Department of Fisheries and Oceans' mandate. The Supreme Court, in its November 17, 1999 ruling underscored that the paramount regulatory objective is conservation of the resource and that responsibility for conservation is that of the Minister and not that of the aboriginal or non-aboriginal users of the resource. Furthermore, this Committee has made repeated appeals for more effective enforcement.<sup>2</sup>

**The Committee recommends that:**

**Fisheries must be managed with the long-term objective of conservation of fisheries resources.**

**Effective enforcement is crucial to conservation. DFO must rigorously enforce fisheries regulations with impartiality.**

**DFO must be provided with the resources to fulfil its obligation to conserve the resource. This means that DFO must have sufficient numbers of enforcement officers and that those officers must be provided with the equipment to do their job safely and effectively.**

**Aboriginal enforcement officers should be trained as full fledged officers with the capacity to supervise any and all fisheries or other enforcement activities. There should be one standard for all personnel to enforce the rules.**

**There should be zero tolerance for fisheries violations. Sanctions for illegal fishing or the purchase of illegally caught fish should include minimum penalties to provide guidance to the courts and to achieve more consistent treatment of offenders.**

## **FISHERIES MANAGEMENT**

DFO's current management system will need to be overhauled to accommodate treaty rights. As a result of *Marshall*, the Department will be required to consult with First Nations before developing and implementing regulations. Witnesses suggested that a change in DFO practice that would result in more meaningful consultations with non-aboriginal fishing interests would be equally beneficial.

---

<sup>2</sup> The West Coast Report (Interim), Recommendation 16; The West Coast Report, Recommendation 5; The Nunavut Report, Recommendation 11; and, The Prince Edward Island Report, Recommendations 11 and 16.

It is evident that most people, aboriginal and non-aboriginal alike, are willing and able to find solutions, provided they have the means. We have seen this principle at work in Saint Mary's Bay in Lobster Fishing Area 34.

**One of the interesting things about reaching this agreement was that it was made between elected officials directly involved with the people who are the resource users. In other words, it was made without the media there. It was made without lawyers there. With all due respect, it was made without politicians there. It was made by people who live in these rural coastal communities. They are the ones who will have to live with the solutions we're coming up with now. I think that's the approach we're taking.**

**Arthur Bull, Coordinator, Bay of Fundy Inshore Fishermen's Association, Halifax**

Agreements reached at the local level will generally work better simply because people have more invested in them. Compliance will be higher and enforcement less onerous than if arrangements are imposed externally by DFO or Ottawa. However, many organizations do not have the financial or technical resources to solve problems on their own. At the same time, DFO needs to communicate better with its regional and local staff so that they in turn can appraise local fishermen and communities of developments.

In some cases, existing co-management agreements such as those in the snow crab fishery can serve as models for integrating First Nations fishermen into the commercial fishery. Some watershed committees already involve the participation of First Nations in the management of Atlantic salmon.

In many cases the management structures of certain species have reached a mature stage of development that ensures conservation of the resource and the orderly management of the fishery. In such cases the most practical approach may well be to integrate First Nations fishermen under the existing management structure with little or no modifications.

The preferred option will be that all participants in commercial fisheries will fish by the same rules and regulations. It is possible that there may be some instances where this will not be the case. The aboriginal food fishery for Atlantic salmon is a possible example of this. Nevertheless, it will be crucial to ensure in the future that all participants fish under a single, integrated management structure.

**The Committee recommends that:**

**Commercial fisheries for aboriginals and non-aboriginals must be conducted under one set of rules and regulations for all participants in a particular fishery.**



**DFO must enforce one set of rules for everyone and that it must have the resources and personnel to do the job.**

**A co-operative, co-management and community-based approach to management of fisheries should be promoted.**

**Snowcrab fishery co-management agreements and salmon watershed committee structures should be examined as possible models for the integration of aboriginal fishermen into other fisheries.**

## **FOOD FISHERY**

The aboriginal “food fishery” is a particularly problematic and contentious subject. Section 35(1) of the *Constitution Act, 1982* recognizes and affirms the ancestral and treaty rights of the aboriginal peoples of Canada. It does not, however, specify the nature and content of the protected rights. In 1990, the *Sparrow* decision confirmed an inherent aboriginal right to fish for food, social and ceremonial purposes and that in order of priority this right takes second place only to conservation.

It is widely alleged and even acknowledged by some aboriginal leaders that, to a large extent, this fishery has turned into a de facto commercial fishery.

**...something had to be done on this food fishery because it's raping the industry. For that I got beat up. I got \$12,000 worth of gear stolen on this non-status issue. It was and still is the biggest and the largest illegal black market lobster fishery of anywhere in Canada, in southwest Nova Scotia. The DFO estimate of illegal removal alone in 1988 was 500 tonnes.**

**Wayne Spinney  
Lobster Fishing Area 34 Advisory Committee**

**...whoever the aboriginal people were who went to St. Mary's Bay to food fish and that food fishery was transferred into some sort of a commercial black market, but our regime is well managed. We have protocols. If there is such a person who is doing that, then they would be charged and thrown away... Number two, whoever the black marketeers were, I don't think, but the persons who are buying on the black market are not the aboriginal people. I'm sure it's another one.**

**Roger Hunka, Aboriginal Rights Facilitator, Native  
Council of Nova Scotia**

There is an absence of reliable catch data from the food fishery and estimates of landings are therefore inexact. However, even some of the lower estimates indicate catches that far exceed any plausible level of consumption for food purposes.

Aboriginal leaders point out that, to some extent, commercial sales of food fish have occurred simply as a result of people exercising what they believed to be their treaty right to trade:

**I guess that was forced by the simple fact that the federal government and the Government of Canada didn't recognize the treaty rights, and they were exercising their treaty rights in a sense. Now it has to be rights. The Supreme Court came down to a decision and said they do have a treaty right to do that. They do have a right to food, ceremonial purposes and they can sell it.**

**Chief Charlie Sark, Lennox Island First Nation**

Other factors include incentives created by the very high levels of unemployment in most aboriginal communities and absence of any alternative economic opportunities. Commercial sales are also rationalized as a necessary means to pay for the cost of fishing:

**They weren't supposed to sell them, but the argument they came across the table with was, well how am I supposed to pay for this outboard motor and the skip or this boat or fuel?**

**Wayne Spinney  
Lobster Fishing Area 34 Advisory Committee**

It was suggested that as aboriginal fishermen begin to participate in the commercial fishery, the incentive to use the food fishery for financial gain would decrease:

**Now, if you want to go into commercial, here, there's a new set of guidelines, a new set of rules, this is how we're going to have your entry into commercial fishing. So the *Marshall* decision put an end to the need for a black market.**

**Roger Hunka  
Aboriginal Rights Facilitator, Native Council of Nova Scotia**

None of the witnesses who appeared before the Committee suggested that only aboriginal people were involved in an illegal commercial food fishery. Some witnesses alleged that non-aboriginal "poachers" were using the food fishery as a shield for their activities. Furthermore, illegal sales cannot take place without willing buyers who are predominantly non-aboriginal.

A troublesome aspect of the lobster food fishery is that it continues through the summer at a time when lobsters have moved inshore to moult. At this time of year, lobsters



are found in certain areas in large numbers. They are more mobile because of the warmer water and they are hungry after having moulted. As a result, they are more easily caught than at any other time. Witnesses told the Committee that, because of this, traps set at this time of year could easily catch 10 times the numbers of lobsters caught during the regular season.

**...of course everyone knows that the lobsters have shed and moulted and they're hungry they come out of the mud and they're starving and they trap extremely well, probably 10 times better than what they fish outside what we would be fishing. So what may sound like a native person fishing 10 traps when it's actually more like 200 basically because of the time of the year.**

**Chris Wall, Malpeque Harbour Authority**

Although aboriginal witnesses told us that they practice conservation measures such as v-notching and returning berried lobsters, other witnesses explained that, at this time of year, lobsters carry eggs internally and that removing large numbers of female lobsters with eggs causes disproportionate damage to the stocks. In addition to the concerns over conservation, the quality of lobsters is low shortly after moulting and they are therefore of lower commercial value.

Witnesses complained of a lack of DFO monitoring and enforcement of the food fishery. Allegations surfaced that DFO enforcement officers had been instructed to turn a blind eye to poaching. Some aboriginal witnesses complained, however, that they had been harassed by DFO officers while conducting their food fishery:

**They say DFO is not doing its job; it is to us because I went out there last year, two different days in one week. The first day, that boat was stopped — three times. The next time was twice. If this is the situation where one guy — a non-native — is stopped only once and the native people it's on a daily basis, I call that harassment. DFO is indeed doing their job. But I have a feeling they're being hired just to go after the aboriginal fishermen.**

**Millie Augustine, Micmac Lawyer, Big Cove**

There was some debate as to whether the lobster food fishery should be conducted at the same time as the commercial fishery. On the one hand, there is an argument that open seasons are justified on the basis of conservation and that conservation should apply equally to the commercial fishery and the food fishery. On the other hand, if the food fishery is conducted while the commercial fishery is ongoing, it is relatively easy to move the catch into the commercial harvest. An additional factor is that any harvesting outside the commercial season is readily visible and more easily monitored.

## **The Committee recommends that:**

**The food fishery must be controlled to ensure that it is being conducted as genuine food fishery and not an illicit commercial fishery.**

**There must be an examination of the question of whether the food fishery should be conducted during the same seasons as regular commercial fisheries.**

**There should be an examination of lobster fishing seasons and their impact on conservation.**

**DFO should vigorously prosecute, without partiality, all of those who take part in illegal sales of fish caught for food, social and ceremonial purposes. Any buyer caught illegally purchasing lobster for a second time should lose his or her licence in addition to any other penalty.**

**All catches of lobster whether in the commercial or food fisheries should be properly monitored and documented in order that DFO has reliable harvest statistics.**

**Regulations for the food fishery should be reviewed for the purpose of tightening them up in order to simplify enforcement.**

## **LOCALIZED FISHING PRESSURE**

An issue raised in the context of the transfer of lobster licences is the potential concentration of fishing effort in certain, especially sensitive, areas, such as Malpeque Bay and Miramichi Bay. New entrants will understandably want to fish close to where they reside or perhaps where the fishing opportunities are best. There is little control, however, over where licences become available as fishermen retire. In Atlantic Canada, licences traditionally continued to be fished out of the same port after they are transferred to another owner. This practice confers a measure of continuity and stability to the fishery and ensures that exploitation of the resource remains dispersed.

Although lobster licences must be fished within the same Lobster Fishing Area (LFA) for which they are issued, the problem of overconcentration can arise within an LFA if the new licence holders chooses to fish in a different part of the LFA either because they perceive the fishery to be more lucrative or for convenience, the result may be too much pressure on the resource in localized areas.

This points to the need for control over where licences are fished in order to prevent an overconcentration of fishing effort in any one area. It should also be pointed out that the Supreme Court's November 17, 1999, would restrict aboriginal communities to fishing in traditional areas.

**The Committee recommends that:**

**As licences are transferred to aboriginal groups, particularly in the lobster fishery, a way must be found to prevent excessive localized fishing effort in order to avoid adversely affecting the health of stocks, particularly in sensitive areas such as spawning and nursery grounds. No greater fishing effort should be allowed than is already the case, including at the local level.**

## **FIRST NATIONS**

One of the most difficult issues is that aboriginal communities, organizations and individuals presented the Committee with many varied points of view. The questions arise of who speaks for First Nations communities and people of First Nations ancestry and who is empowered to enter into negotiations and make decisions on their behalf. Although most First Nations witnesses said that the authority to negotiate and make decisions resides with the chief and band council of individual First Nations, after consultation with their communities, other witnesses disputed this. There are also the vexing questions of the rights of off-reserve First Nations persons and non-status persons of First Nations ancestry.

Many aboriginal communities in the Atlantic region of Canada suffer from appallingly high levels of unemployment. Poverty is rife and this engenders many other social ills such as poor health, substance abuse and suicide. The fundamental problem for most Aboriginal communities is that they lack an economic base. Looking for employment off reserve is often futile in regions which themselves have high unemployment rates compared to the Canadian average. In addition, communities lack the resources and access to capital to undertake economic development projects and initiatives such as training programs or conservation plans. Aboriginal youth are as a whole better educated than their predecessors but they have little opportunity within their own communities and must often seek employment elsewhere.

Witnesses stated that one of the benefits of the *Marshall* decision is that it has provided First Nations communities in the Atlantic with a sense of hope, that through access to resources they will finally have basis on which to build an economy.

At some point it will be essential to determine who has the authority to negotiate on behalf of the Mi'kmaq, Maliseet and Passamaquoddy. It may well be to the advantage of



the Mi'kmaq and Maliseet peoples to find a way to come together as unified nations for purposes of negotiating agreements to implement their treaty rights.

## **PROCESS**

It is imperative that interim fishing arrangements must be in place prior to the reopening of fishing seasons in April 15, 2000. Without such arrangements in place, the risk of renewed confrontation between aboriginal and non-aboriginal fishermen is high. The Chief Federal Representative (CFR), Mr. James MacKenzie, and the Assistant Federal Representative (AFR), Mr. Gilles Thériault, are expected to play a crucial role arriving in securing those arrangements.

Unfortunately, at the time of the Committee's travels through the Maritime Provinces and Quebec, few of the witnesses had met with either Mr. MacKenzie or Mr. Thériault. Indeed, some were not aware of the terms of reference provided to the Chief Federal Representative and his assistant.

It is fair to say that many of those who were aware of the terms of reference were not pleased by the partiality of the terms. For example, while the CFR was expected to conduct negotiations with First Nations, the role of the AFR would be to "develop a process to obtain the view and comments of other interests and report these to the CFR."

Nor did it escape the attention of witnesses that "reasonable and appropriate funding" would be provided to support First Nations' participation in discussions while DFO had committed only to "consider" proposals to help offset consultation costs incurred by "other groups." A number of witnesses in fact found the reference to "other interests" to be offensive, treating them like second-class citizens:

**...and all of a sudden this court ruling comes out and we hear that we could be losing our livelihoods and our businesses after having made loans and people getting in and out, while other people had the same chances to get in. And watching TV and watching the news and we were called "others", it created a lot of...we pay taxes. We thought we were doing something good. It made us start and think: are we in the right business? What are we, anyway?**

**Richard D'Entremont, Acadian Fish Processors**

**These statements, in a Terms of Reference supposedly designed to solve a problem, seem to focus upon division and upon creating two classes of citizens and I find that quite troubling.**

**The Hon. Kevin J. MacAdam, Minister  
PEI Department of Fisheries and Tourism**

Despite the Minister's commitment to an open and transparent process, witnesses also commented on the lack of information about the status of the CFR and AFR's negotiations and consultations.

**The Committee recommends that:**

**The federal government must be more proactive in facilitating the negotiations by providing stakeholders both aboriginals and non-aboriginals with funding and resources (including technical advice) to participate effectively in the process.**

**The federal government must put in place an interim fishing plan by spring 2000 to demonstrate its good faith. This plan could include: a fisheries training program; a reduction and sharing of traps in areas where agreements have been reached; leasing of licences; and, purchase of licences.**

**The federal government must provide DFO with the financial resources to accomplish this task in the next budget.**

**The mandate for the MacKenzie process must be amended to be more balanced and to let all stakeholders know that they have full access to the process.**

## **REMAINING ISSUES**

Notwithstanding the clarification issued by the Supreme Court on November 17, 1999, a number of crucial issues remain to be resolved. There was considerable debate, during the Committee's hearings, over who is entitled to treaty rights affirmed by the *Marshall* decision and, for example, whether the *Marshall* ruling applies to Mi'kmaq and Maliseet bands in Québec.

Some First Nations bands maintain that the decision is theirs alone. The question is important, not least as it could have substantial bearing on the number of people entitled to exercise the treaty right and therefore on the share of access to fisheries resources that must be transferred to First Nations. All we can say is that the issues of status, band membership and residency are exceedingly complex, difficult to resolve and remain to be studied closely.

The right to trade for a "moderate livelihood" is clearly the central concept of the Supreme Court's decision, yet it is vaguely defined. It clearly means different things to



different people. On the one hand, does it mean a livelihood equivalent to Canadian society as a whole? Is it relative to a provincial average income or to the income of fishing communities? Would it vary according to incomes in the different fisheries? Does it apply to the person fishing or does it apply to the whole community to which he/she belongs? Does it include income from other sources? In any case, it may be impossible to put into practice in any meaningful way.

In addition, as a number of witnesses have pointed out, fisheries resources are not sufficiently abundant to provide a moderate level of livelihood for all Mi'kmaq, Maliseet and Passamaquoddy persons in the Atlantic region. This problem is more acute if it is found at some time in the future that non-status aboriginal persons also have a treaty right. Given this limitation, there will be an infringement of the treaty right from the outset. It may simply be impossible to implement the treaty right on the basis of a moderate livelihood.

Instead, the solution may be to negotiate a modern-day agreement in good faith on the sharing of fisheries with the Mi'kmaq, Maliseet and Passamaquoddy Nations. In its November 17, 1999 decision, the Supreme Court confirmed that non-aboriginals also have rights of access to the fishery and that the treaty rights of First Nations be balanced against the rights of traditional non-aboriginal fishermen some of whose families have depended on fishing for generations. The question still remains of exactly where the balance lies. The Committee heard widely divergent opinions on this subject and the challenge will be to arrive at a mutually acceptable sharing of access to fishery resources.

**The Committee recommends that:**

**The issue of whether non-status persons of Mi'kmaq, Maliseet and Passamaquoddy ancestry are entitled to treaty rights affirmed by *Marshall* must be resolved.**

**The issue of whether treaty rights affirmed by *Marshall* apply to bands in Quebec must be resolved.**

**The concept of “moderate livelihood” must be clarified or better defined.**



# **LIST OF RECOMMENDATIONS**

## **ACCOMMODATION OF TREATY RIGHTS**

**The Committee recommends that:**

**Any transfer of access to fisheries resources to First Nations communities must be accomplished through a federal government-funded voluntary buyback of a portion of existing commercial licences as they become available.**

**The emphasis should be on the acquisition of “core” multispecies licence packages for the local area for transfer to aboriginal communities rather than the transfer of lobster licences or any other particular species.**

**In order to encourage the sale of licences, the federal government should offer a limited lifetime capital gains exemption to fishermen.**

**Licences must be transferred to First Nations communities as communal licences.**

**Where local agreements can be reached to make room for new aboriginal entrants by fishermen each voluntarily giving up a portion of their quota of lobster traps, in a manner that does not increase the overall fishing effort, the federal government should support those agreements.**

## **CONSERVATION**

**The Committee recommends that:**

**Fisheries must be managed with the long-term objective of conservation of fisheries resources.**

**Effective enforcement is crucial to conservation. DFO must rigorously enforce fisheries regulations with impartiality.**

**DFO must be provided with the resources to fulfil its obligation to conserve the resource. This means that DFO must have sufficient numbers of**

enforcement officers and that those officers must be provided with the equipment to do their job safely and effectively.

Aboriginal enforcement officers should be trained as full fledged officers with the capacity to supervise any and all fisheries or other enforcement activities. There should be one standard for all personnel to enforce the rules.

There should be zero tolerance for fisheries violations. Sanctions for illegal fishing or the purchase of illegally caught fish should include minimum penalties to provide guidance to the courts and to achieve more consistent treatment of offenders.

## FISHERIES MANAGEMENT

The Committee recommends that:

Commercial fisheries for aboriginals and non-aboriginals must be conducted under one set of rules and regulations for all participants in a particular fishery.

DFO must enforce one set of rules for everyone and that it must have the resources and personnel to do the job.

A co-operative, co-management and community-based approach to management of fisheries should be promoted.

Snowcrab fishery co-management agreements and salmon watershed committee structures should be examined as possible models for the integration of aboriginal fishermen into other fisheries.

## FOOD FISHERY

The Committee recommends that:

The food fishery must be controlled to ensure that it is being conducted as genuine food fishery and not an illicit commercial fishery.

There must be an examination of the question of whether the food fishery should be conducted during the same seasons as regular commercial fisheries.



There should be an examination of lobster fishing seasons and their impact on conservation.

DFO should vigorously prosecute, without partiality, all of those who take part in illegal sales of fish caught for food, social and ceremonial purposes. Any buyer caught illegally purchasing lobster for a second time should lose his or her licence in addition to any other penalty.

All catches of lobster whether in the commercial or food fisheries should be properly monitored and documented in order that DFO has reliable harvest statistics.

Regulations for the food fishery should be reviewed for the purpose of tightening them up in order to simplify enforcement.

## LOCALIZED FISHING PRESSURE

The Committee recommends that:

As licences are transferred to aboriginal groups, particularly in the lobster fishery, a way must be found to prevent excessive localized fishing effort in order to avoid adversely affecting the health of stocks, particularly in sensitive areas such as spawning and nursery grounds. No greater fishing effort should be allowed than is already the case, including at the local level.

## PROCESS

The Committee recommends that:

The federal government must be more proactive in facilitating the negotiations by providing stakeholders both aboriginals and non-aboriginals with funding and resources (including technical advice) to participate effectively in the process.

The federal government must put in place an interim fishing plan by spring 2000 to demonstrate its good faith. This plan could include: a fisheries training program; a reduction and sharing of traps in areas where agreements have been reached; leasing of licences; and, purchase of licences.

The federal government must provide DFO with the financial resources to accomplish this task in the next budget.

The mandate for the MacKenzie process must be amended to be more balanced and to let all stakeholders know that they have full access to the process.

## REMAINING ISSUES

The Committee recommends that:

The issue of whether non-status persons of Mi'kmaq, Maliseet and Passamaquoddy ancestry are entitled to treaty rights affirmed by *Marshall* must be resolved.

The issue of whether treaty rights affirmed by *Marshall* apply to bands in Quebec must be resolved.

The concept of “moderate livelihood” must be clarified or better defined.

## APPENDIX A

### List of Witnesses

Associations and Individuals	Meeting	Date
<b>Department of Fisheries and Oceans</b> Patrick Chamut, Assistant Deputy Minister Hon. Herb Dhaliwal, Minister Wayne Wouters, Deputy Minister	2	Thursday, October 21, 1999
<b>Department of Fisheries and Oceans</b> Patrick Chamut, Assistant Deputy Minister Wayne Wouters, Deputy Minister	3	Tuesday, October 26, 1999
<b>Department of Justice</b> Clare Beckton, Assistant Deputy Attorney General, Aboriginal Affairs Portfolio		
<b>Maritime Fishermen's Union</b> Reginald Comeau, Regional Coordinator Graeme Gawn, Representative	4	Thursday, October 28, 1999
<b>Nova Scotia Assembly of Micmac Chiefs</b> Bernd Christmas		
<b>P.E.I. Fishermen's Association</b> Ronnie Campbell, Chairman, Lobster Advisory Committee Donnie Strongman, President		
<b>Atlantic Fishing Industry Alliance</b> Don Cunningham, Vice-President Jim Fraelic, President, South Shore Gill Net Association Denny Morrow, Coordinator Melanie Sonnenberg, President	5	Tuesday, November 2, 1999
<b>Bay of Fundy Inshore Fishermen's Association</b> Arthur Bull, Coordinator Ashton Spinney, Member Harold Theriault, President		
<b>As Individual</b> Chris Harvey, Lawyer	8	Monday, November 15, 1999
<b>Indigenous Bar Association</b> Larry Chartrand, Past President Melinda Martin	9	Tuesday, November 16, 1999



Associations and Individuals	Meeting	Date
<b>As Individual</b> Stephen Patterson, University of New Brunswick	9	Tuesday, November 16, 1999
<b>Abegweit First Nation</b> Patrick Augustine, Adviser Francis Jadis, Chief Joseph Knockwood, Member	10	Monday, November 22, 1999
<b>Legislative Assembly of P.E.I. — Liberal Opposition</b> Hector MacLeod, Member Robert Morrissey, Member		
<b>Malpeque Harbour Authority</b> Ewen Clark, Member Greg Hébert, Member Paul Pickering, Secretary Chris Wall, Member		
<b>Native Council of P.E.I.</b> Valerie Chisholm, President Michael Gallant, Vice-President		
<b>North Shore Fishermen's Association</b> Walter Bruce, Member Greg Hébert, Member Norman Peters, President		
<b>Western Gulf Fishermen's Association</b> Craig Avery, President		
<b>Government of Prince Edward Island</b> Lewie Creed, Assistant Deputy Minister Kevin J. MacAdam, Minister	11	Monday, November 22, 1999
<b>Lennox Island Mi'Kmaq First Nation</b> Tracy Cutcliffe, Adviser Charlie Sark, Chief		
<b>P.E.I. Shellfish Association</b> Lomen MacLean, President, Prince County Shellfish Association Bill Murley, President		

Associations and Individuals	Meeting	Date
<b>Snow Crab Areas 12, 25 and 26 Association</b> Joey Aylward, Secretary-Treasurer Doug Cameron, Executive Director Carter Hutt, President	11	Monday, November 22, 1999
<b>Area 19 Snow Crab Fishermen's Association</b> Brian Adams, President Stewart Beaton, Director Ronnie Doucet, Vice-President	12	Tuesday, November 23, 1999
<b>Coastal Communities Network</b> Arthur Bull, Chairperson		
<b>Guysborough County Inshore Fishermen's Association</b> Eugene O'Leary, Member		
<b>As Individuals</b> Kevin Deveaux, M.L.A. Michelle Higgins, Lawyer John MacDonnell, M.L.A., N.D.P. Fisheries Critic William Moreira, Lawyer		
<b>Bay of Fundy Inshore Fishermen's Association</b> Wayne Spinney, Member	13	Tuesday, November 23, 1999
<b>Lobster Fishing Area 34 Advisory Committee</b> Wayne Spinney, Member		
<b>Maritime Fishermen's Union</b> Jeff Browstein, President		
<b>North Shore Fishermen's Association</b> Eben Elliott		
<b>Cheticamp and Area</b> Leonard Leblanc, President	14	Wednesday, November 24, 1999
<b>Eastern Shore Fishermen's Protection Association</b> Nellie Baker, Manager Norma Richardson, President		
<b>Ecology Action Centre</b> Mark Butler, Marine Co-ordinator		

Associations and Individuals	Meeting	Date
<b>Gulf of Nova Scotia Fleet Planning Board</b> Herman Deveau, Director Percy Hayne, President	14	Wednesday, November 24, 1999
<b>Native Council of Nova Scotia</b> Cory Francis, Prefect Fisheries Facilitator Roger Hunka, Aboriginal Rights Facilitator		
<b>Scotia Fundy Inshore Fishermen's Association</b> Brian Giroux, Executive Director		
<b>As Individual</b> Hubert Saulnier		
<b>Acadian Fish Processors</b> Richard D'Entremont, President and General Manager	15	Wednesday, November 24, 1999
<b>Atlantic Policy Congress</b> Doug Brown, Legal Counsel John G. Paul, Treaty Mediator Paul Prosper, Legal Counsel		
<b>Mikmaq Fish and Wildlife Commission</b> Chris Milley, Executive Co-Director		
<b>Acadian Groundfish Fishermen's Association</b> Alyre Gauvin, President	16	Thursday, November 25, 1999
<b>Conservation Council of New Brunswick</b> David Coon, Policy Director		
<b>New Brunswick Aboriginal Peoples Council</b> Philip Fraser, Coordinator Betty Ann LaVallée CD, President		
<b>New Brunswick Wildlife Federation</b> Fred Wheaton, Chairman		
<b>As Individual</b> David Bell, Professor		
<b>Maritime Fishermen's Union</b> Michael Belliveau, Executive Secretary Ronald Cormier, Vice-President Frank McLaughlin, President	17	Thursday, November 25, 1999



Associations and Individuals	Meeting	Date
<b>Mawiw Council of First Nations</b> Susan Levi, Coordinator Leon Sock, President	17	Thursday, November 25, 1999
<b>Miramichi Salmon Association Inc.</b> J.W. Bud Bird, President		
<b>St. Mary's First Nation</b> Arthur Bear, Chief		
<b>Union of New Brunswick Indians</b> Arthur Bear Peter Birney, Coordinator, Biologist Danny Thériault, Advisor		
<b>United Nations Human Rights Commission</b> Charles Bernard, Fisherman Junior Charles Bernard, Ambassador for Mi'kmaq Charles Marble, Fisherman		
<b>City of Miramichi</b> Kenneth Clark, Councillor	18	Friday, November 26, 1999
<b>Maritime Fishermen's Association Local 1</b> Zoel Breault, Member Reginald Comeau André Martin, Wharf Representative Zoel Robichaud, Member Louis Scoffield, Secretary-Treasurer		
<b>Northumberland Salmon Protection Association</b> Bruce Whipple, Past President		
<b>Red Bank First Nation</b> Don Ward, Councillor		
<b>Village of Néguaac</b> Richard Breault, Mayor		
<b>As Individuals</b> Millie Augustine, Micmac Lawyer, Big Cove Kevin Cassidy		
<b>"Association des crabiers du Nord-est"</b> Jean Gauvin, Director General Paul Noel, Vice-President	19	Friday, November 26, 1999

Associations and Individuals	Meeting	Date
<b>Atlantic Salmon Federation</b> Danny Bird, Regional Director for New Brunswick Stephen Chase, Vice-President, Government Affairs	19	Friday, November 26, 1999
<b>Burnt Church First Nation</b> Alex Dedam, Comptroller Larry Dedam, Councillor		
<b>Eel Ground First Nation</b> George Ginnish, Chief Steve Ginnish, Council Member Eugen Patles, Council Member		
<b>“Fédération régionale acadienne des pêcheurs professionnels”</b> Joel Gionet, President Jean Saint-Cyr, Director General		
<b>“Alliance des pêcheurs professionnels du Québec”</b> Maurice Ouellet, Executive Director François Poulin, Executive Director	20	Saturday, November 27, 1999
<b>Listuguj First Nations Government</b> Troy Jerome, Councillor Allison Metallic		
<b>Micmac of Gescapegiag</b> John Martin		
<b>Mi’Kmaq Nation of Gespeg</b> Richard Jalbert		
<b>“Première nation malécite de Viger”</b> Diane Brière, Chief of Economic Development Marcel Rancourt, Fisheries Coordinator		
<b>“Regroupement des pêcheurs professionnels du sud de la Gaspésie”</b> Onil Cloutier, General Director Daniel Mercier, Assistant Director General Pierre Roussy, President of the Lobster Association Donald Walker, President of the Lobster Association — Gaspé South		

## APPENDIX B

### List of Briefs

---

Acadian Groundfish Fishermen's Association  
"Alliance des pêcheurs professionnels du Québec"  
Area 19 Snow Crab Fishermen's Association  
Assembly of Nova Scotia Mi'kmaq Chiefs  
Atlantic Fishing Industry Alliance  
Atlantic Policy Congress  
Atlantic Salmon Federation  
Bay of Fundy Inshore Fishermen's Association  
B.C. Ministry of Fisheries  
Bell, David  
Bigelow, Ron  
Breau, Lucie  
Burnt Church First Nation  
Champion, Darren Edward  
Champion, David  
Champion, Gerard  
Champion, Terry  
City of Miramichi  
Clark, Ewen  
Coastal Communities Network  
Conservation Council of New Brunswick  
Cumberland North Fishermen's Association  
Department of Fisheries — Government of P.E.I.  
Department of Fisheries and Oceans  
Department of Justice  
Dickieson, Lloyd  
Earth Action  
Eastern Fishermen's Association  
Eastern Shore Fishermen's Protection Association  
Eel Ground First Nation  
"Fédération des pêcheurs semi-hauturiers du Québec"



“Fédération régionale acadienne des pêcheurs professionnels”  
Gulf Nova Scotia Fleet Planning Board  
Guysborough County Inshore Fishermen’s Association  
Harvey, Chris  
Indigenous Bar Association  
Johnston, Kimball  
Legislative Assembly of P.E.I. — Liberal Opposition  
Lennox Island Mi’Kmaq First Nation  
Listiguj Band  
Lobster Fishing Area 34 Advisory Committee  
Mackenzie, John D.  
Malpeque Harbour Authority  
Marine Issues Committee  
Maritime Fishermen’s Association, Local 1  
Maritime Fishermen’s Union  
Mawiw Council of First Nations  
Micmac of Gescapegiag  
Mikmaq Fish and Wildlife Commission  
Mi’Kmaq Nation of Gespeg  
Miramichi Salmon Association Inc.  
Moreira, A. William  
Municipality of Pointe-à-la-Croix  
Native Council of Nova Scotia  
Native Council of P.E.I.  
New Brunswick Aboriginal Peoples Council  
New Brunswick Wildlife Federation  
North Shore Fishermen’s Association  
North Shore Fishermen’s Union  
Northumberland Salmon Protection Association  
Nova Scotia Department of Fisheries and Aquaculture  
O’Regan, Tipene  
P.E.I. Fishermen’s Association  
P.E.I. Island Snow Crab Fishermen Inc.  
Patterson, Stephen  
Pickering, David  
Pickering, Stan

“Première nation malécite de Viger”  
Reuben’s Fish Mart Limited  
Saulnier, Hubert  
Scotia Fundy Inshore Fishermen’s Association  
Seafood Processors Association  
Spinney, Ashton, President  
St. Mary’s First Nation  
Tuplin, Glen  
United Nation Human Rights Commission  
Village of Néguaac  
Wabanaki Nations Cultural Resource Centre  
Wall, Chris  
Wall, Dale  
Wall, Edwin  
Wall, Eunice  
Wall, George  
Wall, John  
Wall, Roger  
West Nova Fishermen’s Coalition  
Western Gulf Fishermen’s Association



**OTTAWA OFFICE**

732 Confederation Building  
House of Commons  
Ottawa, ON K1A 0A6  
(613) 992-2406  
Fax (613) 995-7408



House of Commons  
CANADA

**CONSTITUENCY OFFICE**

Box 70  
Hunter River, PE  
(902) 964-2428  
Fax (902) 984-3242

**WAYNE EASTER**

Member of Parliament  
Malpeque

November 29, 1999

Hon. Herb Dhaliwal, P.C., M.P.  
Minister of Fisheries & Oceans  
Room 121 E  
House of commons

Dear Mr. Minister (Herb):

Following on the hearings conducted by the Standing Committee on Fisheries last week in the three Maritime provinces and Gaspé, Quebec, I would suggest that your office consider implementing the following:

That on a weekly basis all regional and local offices of DFO be apprised of the status and progress of the discussions being conducted by the Chief Federal Representative and the Assistant Federal Representative with respect to the implementation of the Marshall decision.

The Committee heard from witnesses throughout the region that the progress of Mr. MacKenzie and Mr. Theriault was not accessible to them.

As Chair of the Committee I share that concern and agreed to put forward the proposal outlined above as a means of improving communications. The key is to make sure all involved know what is occurring.

Sincerely,

Wayne Easter, M.P.  
Malpeque





## REQUEST FOR GOVERNMENT RESPONSE

Notwithstanding Standing Order 109, your Committee recommends that the Minister of Fisheries and Oceans respond to this report by February 7, 2000.

A copy of the relevant Minutes of Proceedings of the Standing Committee on Fisheries and Oceans is tabled (*Meetings Nos. 2 to 5, 8 to 20, 21, 23, 25 and 26 which includes this Report*) is tabled.

Respectfully submitted,

Wayne Easter,  
*Chairman*



# MINORITY REPORT OF THE REFORM PARTY

John Cummins, M.P.

*"We come here to assure you, in the name of all those of whom we are Chiefs, that the propositions which you have been pleased to cause to be sent to us in writing have been very acceptable to me and my Brethren and that our intentions were to yield ourselves up to you without requiring any Terms on our part . . . Your Generous manner, Your good Heart, your propensity to Clemency, make us hope that no mention will be made of any Hostilities that may have been committed by us against you and Yours . . . You now, Sir, see us actually in your presence, dispose of us as you please." (Words of Cape Breton Mi'kmaq Chief to the Governor of Nova Scotia at treaty signing ceremony on June 25, 1761.)*

**The purpose of this Minority Report is to review the *Marshall* decision as a starting point, to demonstrate the fundamental weakness in the Supreme Court's decision and the government's response to it and to propose courses of action for the federal government which recognise both the fundamentals of our shared humanness and the basic realities of fisheries management.**

There is a popular view that the Mi'kmaq are simply the victims of history. Such a view not only distorts history but also inadvertently disparages the historic role played by the Mi'kmaq.

Donald Marshall, a Cape Breton Mi'kmaq native, was charged under the *Fisheries Act* with selling eels without a licence, fishing without a licence and fishing during a close season with illegal nets. He claimed to be protected from prosecution by treaties between the Mi'kmaq and the Governor of Nova Scotia which gave him a right to fish commercially.

The trial judge, after hearing evidence for forty days from expert witnesses, found, and was affirmed by the Nova Scotia Court of Appeal, that the treaties of 1760-61 did not grant a treaty right to catch and sell fish. The Court of Appeal found that "the mercantile nature of the British economy; the fact that the Governor had been instructed not to place any subject in a preferential trading position; and the fact that, pursuant to this treaty, the Mi'kmaq were submitting to British law" lent support to the trial judge's conclusion. In addition the Court of Appeal concluded that the treaties did not grant any right to trade, not even a limited "right to bring" goods to truckhouses. While Marshall was convicted, no penalty was either sought or imposed.

The Supreme Court of Canada on September 17, 1999 overturned the conviction, finding that a 1760 treaty with a Maliseet band provided natives with a preferential right to fish commercially. The Court never explained how it turned a 1760 prohibition preventing natives from trading furs with the enemy into a constitutional right. Nor did they explain why the Governor, to whom the Mi'kmaq had just surrendered, would grant the Mi'kmaq a priority right to fish commercially ahead of other citizens and why a treaty in which fish was not listed as an item for trade could be interpreted today as a priority right to harvest fish commercially. Certainly the British government did not intend that natives should have special access to the fishery. The Governor, in 1764, was instructed to inform them of the government's commitment to leave them "free resort to any part of the Sea Coast for the benefit of Fishing, in like manner as His Majesty's other Subjects."



Nevertheless the federal government and natives read *Marshall* to give natives a wide-ranging right to fish commercially. Natives understood it to mean that they could fish throughout the year without restrictions. Commercial fishermen understood that such unrestricted fishing by natives would mean that stocks would be devastated and they would be forced out of the industry. **The Indian Affairs Minister speculated that it included the right to harvest timber and other natural resources!**

\* \* \* \* \*

In finding a right to trade in fish, the Supreme Court relied on the testimony at trial of Prof. Stephen Patterson, a witness for the Crown. When the decision was rendered Prof. Patterson immediately pointed out that his testimony could not be taken to support such a right, that it was a misrepresentation of what he said. The Court of Appeal had specifically found that his testimony did not support a right to trade in fish.

In a highly unusual move the Supreme Court issued a correction on September 30, 1999. The original decision was changed to indicate that the Court disagreed with Patterson's testimony. Yet, it did not change its conclusion that a 1760 treaty gave a right to fish commercially. **The decision now appeared more than ever to be a manipulation of history rather than a reflection of it. It left unexplained how this once highly regarded testimony could be dismissed without impacting the Court's finding.**

\* \* \* \* \*

**In the week following the September 17th decision the Reform Party called for the federal government to return to Court to seek a stay of judgement and rehearing of key issues.** Neither the government nor the other opposition parties supported the call. Given the lapses in the original decision, not to mention the difficulties inherent in its implementation, the government should have sought a stay of judgement. Fortunately, fishermen sought a stay and rehearing on the issue of the ability of the federal government to enforce fisheries regulations.

The Court on November 17, 1999 rejected the fishermen's application for a stay and rehearing but, in another highly unusual move, rewrote the decision to resolve some of the uncertainties created by the first decision. It reminded the government that licensed commercial fishermen had a right to participate in the fishery; that the fishery can be regulated in the pursuit of economic and regional fairness; that treaties and their benefits are local in nature; and that the Minister has the power to regulate seasonally. **The Court seemed taken aback by the government's refusal to seek a stay and invited the government to return if it thought it in the public interest to do so.**

\* \* \* \* \*

The Court made it clear in its November 17th decision that the appeal had been about "fishing eel out of season" and that the decision "*established the existence and infringement of a local Mi'kmaq treaty right to carry on a small-scale commercial eel fishery*". It referred to the "eel fishery" and the "local" nature of the treaties and their benefits at least 10 times -- enough times to make it very clear it had only considered eels, not lobsters or salmon; and enough times to make it clear that a Cape Breton Mi'kmaq treaty does not necessarily provide benefits in mainland Nova Scotia. **Yet the Court failed to recognise that Mr. Marshall had not proven he was fishing in his treaty waters.**

Mr. Marshall, a Cape Breton Mi'kmaq, was fishing in Pomquet Harbour, near Antigonish on mainland Nova Scotia when charged.

\* \* \* \* \*

Unfortunately the government ignored the November 17th decision. **It has yet to amend the negotiator's terms of reference to include his duty to licensed commercial fishermen.** The negotiator's job description implies that the only persons who have a right to fish are the aboriginals. In addition the government has ignored the Court's clear direction that the treaties are local and their benefits are local - it has given a Shubenacadie band a lobster licence for Yarmouth.

Care and restraint must be shown by everyone in interpreting the decision as a basis for making fundamental and irrevocable changes in the Maritime economy and the lives of its fishermen. Nevertheless the government, according to news reports, appears set to purchase up to 3/4 of the fishing licences in some areas for \$300-500 million. Taking licences out of fishing communities will destroy them, eliminating jobs and businesses, effectively wiping out the community's reason for being.

**By proceeding with an uncontrolled buy-back the government ignores the advice of the Supreme Court which makes clear that protecting licensed fishermen is "in the interest of all Canadians and, more importantly, the reconciliation of aboriginal societies with the rest of Canadian society may well depend on [it]."**

\* \* \* \* \*

A single decision that the Court has already revised twice does not provide the government a realistic foundation on which to make wholesale changes in the structure of various fisheries on the East Coast.

The Hon. John Fraser, former Speaker of the House of Commons and Minister of Fisheries and Oceans, has observed that following the *Sparrow* decision the federal government believed that the Court was about to find that West Coast natives had a constitutional right to a commercial salmon fishery. In response in 1992 the government established a commercial salmon fishery for a few select aboriginal groups on the Fraser River under the *Aboriginal Communal Fishing Licences Regulations*.

These fishing regulations have proven to be a disaster - the commercial fishery and fish stocks on the Fraser have been devastated because of the impossibility of effectively managing two commercial fisheries. The Fraser River went from a healthy prosperous commercial fishery prior to 1992 to no commercial fishing in 1999.

It is not unreasonable to caution that if care is not taken in implementing the directive of the Court in *Marshall*, disaster could strike the Maritime lobster fishery and other fisheries impacted by the decisions - disasters no doubt to be blamed on some unexpected, unexplained environmental anomaly.



The native food fishery was the first aboriginal rights based fishery established following a decision of the Supreme Court. While the *Sparrow* decision implies that a food fishery is self-limiting, in practice it never has been. It has been a source of poaching and black-market sales of fish. The government has never sought to police it like the all-Canadian commercial fishery.

The West Coast native commercial fishery has been a source of similar lawlessness. The Hon. John Fraser observed that: "If an adequate enforcement capacity, representing a significant deterrent to illegal fishing, is not established . . . there is likely to be a serious erosion of Fraser River salmon restoration programs . . . If permitted to continue, the attitudinal anarchy reflected in many user groups during 1994 will sooner or later destroy the fishery." His observations were prescient.

**The problems associated with the food fishery proved a precursor of what was to happen in the native commercial fisheries on the West Coast. Governments must ensure that the same mistakes are not repeated on the East Coast. If they should be, we can expect the virtual elimination of any fishery or fish stock where they occur.**

## **Recommendations:**

The Court has observed that a commercial right can never be satisfied while the resource is still available and the market is not sated. The *Marshall* decision went some distance beyond the *proportionality principle* established in *Gladstone*, to satisfy a right of commercial participation in the fishery — it observed that the level of native participation, from the inception of the treaties of 1760 — 61, was to be "enjoyed alongside the commercial and recreational fishery of non — natives." In a region where the native population is about 1% of the general population, the *proportionality principle* would suggest that the level of native participation required by *Marshall* could be satisfied at a level not substantially different from their population as a proportion of the general population. Thus if native participation in the fishery were 2 or 3 %, the *Marshall* requirements should be more than satisfied.

That being said, Mi'kmaq participation in the lobster fishery must be seen in the context of fisheries management over the past several decades. Prior to 1968 the lobster fishery was open to everyone. Anyone including the Mi'kmaq could have purchased a licence for 25 cents. After 1968 licences were restricted to active fishermen. Today, if they are not fishing they ought to look in the mirror and at the *Indian Act*, which may have restricted their participation in today's economy.

\* \* \* \* \*

In the November 17th decision, at para. 17, the Court notes that "treaty rights do not belong to the individual, but are exercised by authority of the local community to which the accused belongs and their exercise is limited to the purpose of obtaining from the identified resources the wherewithal to trade for necessities."

Given the great leap the Court made to establish the right in the first instance it is more than curious why they would accept the frozen in time concept of "communal right" and limit the possibilities for enterprising native fishermen to "necessaries".

The Court should have recognised that socialised ownership has a record of failure in this country and throughout the world. The success of our society and our economy is based

on private ownership. Indeed during the hearings the Committee was informed of an instance where a boat and licence had been given to a community but had not been used because the vessel had fallen into disrepair and no one was prepared to take it upon themselves to ensure the vessel was seaworthy and ready to fish. Indeed the community's efforts to profitably fish the vessel had not been successful. Fishing, like farming, is not an enterprise that lends itself to collectivism. Rather it requires a large amount of individual initiative if the operation is to be successful.

Individual enterprises succeed in part because of pride of ownership. We value most what we have earned. Handing over vessels and licences free of encumbrances will undermine rather than contribute to successful Mi'kmaq participation in the fishery. In the long term, Mi'kmaq fishermen will succeed not with handouts but with a hand-up. That being said, the government should recognise, as undoubtedly the Court would if the notion was presented to them, that the modern manifestation of a treaty right is one which accrues to an individual through his membership in a community and that that right is not limited to the acquiring of necessities.

To accommodate the treaty right the government should encourage native participation in the fishery through a program which provides native fishermen with a down-payment on a licence and vessel and a competitive loan to cover the outstanding value of the assets purchased. The program would be available to natives who presented a viable business plan for their operation and a clear understanding of their personal commitment to the success of their fishing operation.

Efforts to provide economic opportunities to native communities through communal licensing schemes on the West Coast have been abject failures with only a few reaping huge rewards while the rest of the community enjoys little or no benefit. The dislocation caused to neighbouring fishing communities, by exclusive native commercial fisheries, has been so great that the stated objective of the Supreme Court in *Gladstone*, at para. 75, of achieving "the reconciliation of aboriginal societies with the rest of Canadian society" has been thwarted. **The mistakes of the West Coast need not be visited on the East.**

\* \* \* \* \*

The November 17th decision lists the various grounds on which the exercise of treaty rights may be regulated. The Court, at para. 44, noted, "the Minister has available for regulatory purposes the full range of resource management tools and techniques provided their use to limit the exercise of a treaty right can be justified". In testimony before the Committee, Chris Harvey, Q.C., a noted expert in fisheries and water law, outlined how a single licensing regime can be made consistent with *Marshall*.

Given the failure of the *Aboriginal Communal Fishing Licenses Regulations* on the West Coast the government would be wise to discontinue their use in response to *Marshall* and instead pursue the goal of a single licensing regime and regulatory framework for the East Coast fishery which expert testimony has stated to be possible.





# **BLOC QUÉBÉCOIS' COMPLEMENTARY OPINION ON THE REPORT ON THE MARSHALL DECISION AND ITS IMPLICATIONS FOR MANAGEMENT OF THE ATLANTIC FISHERY**

At the time of writing, the Committee has not yet finished its work and the translation is therefore incomplete. The circumstances therefore call for the Bloc Québécois to make a special effort, once again, to help move the parliamentary process along. The Bloc Québécois recognizes that the situation is urgent and has actively participated in the Committee's work and the preparation of the report, although some information is not available in French.

The Bloc Québécois supports the spirit of the report and agrees that it had to be produced expeditiously. However, it should have been entitled "Interim Report" for it cannot be claimed that the analysis of the Marshall decision and its implications has been fully completed. Moreover, some important points were omitted or not covered adequately. The Bloc Québécois therefore wants to add the following observations.

The Government and all stakeholders should be guided by the following considerations.

## **1. Identifying negotiating partners**

It is essential that the Government publish an exhaustive list of the bands which it considers to be covered by the Treaty. It should strike a review panel of experts on Aboriginal law to give groups that feel adversely affected an opportunity to be heard before the negotiations are too far advanced.

## **2. Interim agreements**

The Government must give tangible proof of its good-faith desire to solve the problem. As a preliminary move towards sharing the resource, it should lease the necessary quantity of fishing licences for the short term and lend those licences to the Aboriginal communities in order to

- facilitate training of the newcomers and their entry into the industry;
- let Aboriginal communities start exploiting the resource where they are ready to do so and where harmonious relations exist.

## **3. Licence buybacks**

The Government should make a sufficient financial provision in its February 2000 budget for DFO to assemble a bank of licences. It will then be able to meet the

demand for licences where necessary when the negotiations have been completed.

The Government should also set up a financial assistance program for fishing crew members and plant employees affected by the transfer of licences.

#### **4. Management of the fishery**

##### **a) One set of regulations**

The negotiations should proceed on the principle that the same regulations should apply to all.

##### **b) Review of fishery management**

Many witnesses told us that DFO still has not solved its problems with management structures. The arrival of new players underscores the importance of reviewing the way the Department of Fisheries and Oceans is managed.

i ) With respect to the United Nations treaty that Canada recently ratified, it would be important to know

- how Canada defines a viable fishery;
- how Canada defines a sustainable fishery.

ii ) Criteria for a stable division of the resource between the provinces should be established in view of the reallocation of the resource made necessary by the addition of newcomers.

#### **5. Respect for jurisdictions**

Paragraph 1.62 of the recommendations seems to undermine respect for provincial and federal jurisdictions. The concept of “guilty buyer” should be brought to the attention of the provinces that issue the licences in question for their consideration.

#### **6. Moderate livelihood**

The concept of “moderate livelihood” is the key element in the Marshall decision with respect to the future scope of the Aboriginal role in the fishing industry. It

must be borne in mind that until this point has been clarified all solutions will necessarily be of a tentative nature. To better define the concept, the Government should

- name an official at Indian and Northern Affairs Canada to coordinate efforts to clarify the concept of “moderate livelihood”;
- determine the working method and the parameters to be considered;
- set a timetable for the process.

I hope these observations will be helpful in achieving a harmonious settlement on management of the fishery and on the industry’s future.

Thank you, Mr. Chairman.

Yvan Bernier, Member of Parliament, Bloc Québécois.





## SUPPLEMENTARY OPINION

Submitted By:

Mr. Peter Stoffer, (Sackville-Musquodoboit Valley-Eastern Shore)

NDP Fisheries & Oceans Critic

Mr. Charlie Power, M.P. (St. John's West)

PC Fisheries & Oceans Critic

We would like to say that we support the “report” of the Standing Committee of Fisheries and Oceans. We would like to add an additional opinion. It is our belief that the Government of Canada was derelict in its responsibilities following and initially preceding the Supreme Court Marshal decision on September 17, 1999.

Provincial and federal governments, along with aboriginal leaders, met in Ottawa in February and March of 1999 to discuss possible solutions in the event that the Supreme Court would follow the examples of previous Supreme Court Decisions (ie: Sparrow and Delgamuukw).

Unfortunately the federal government displayed a serious lack of foresight and leadership in preparing for any possible decision that may go in favour of Mr. Donald Marshall's case. The federal government could have prevented the serious outbreak of confusion and violence that happened in Atlantic Canada after the Supreme Court decision of September 17, 1999.



# MINUTES OF PROCEEDINGS

TUESDAY, DECEMBER 14, 1999

*Meeting No. 26*

The Standing Committee on Fisheries and Oceans met *in camera* at 3:35 p.m. this day, in Room 536, Wellington Building, the Chair, Wayne Easter, presiding.

*Members of the Committee present:* Yvan Bernier, Claude Drouin, John Duncan, Wayne Easter, Bill Matthews, Charlie Power, Carmen Provenzano, Paul Steckle and Peter Stoffer.

*Acting Members present:* Charles Hubbard for Nancy Karetak-Lindell, Marcel Proulx for Lou Sekora.

*In attendance: From the Library of Parliament:* Alan Nixon.

Pursuant to Standing Order 108(2), the Committee resumed consideration of the Draft Report on the implications of the September 17, 1999 Supreme Court decision of *R. v. Marshall* on the Management of fisheries in the Atlantic Region.

It was agreed, — That the letter from the Chair to the Hon. Herb Dhaliwal, P.C., M.P., be printed as Appendix C to the Second Report.

It was agreed, — That the Draft Report of the Committee entitled “The Marshall Decision and beyond: Implications for the Management of the Atlantic Fisheries” be adopted as the Committee’s Second Report to the House.

It was agreed, — That the Committee Report be printed in accordance with the policy established by the Board of Internal Economy.

It was agreed, — That notwithstanding Standing Order 109, the Committee request that the Government table a comprehensive response to the Report no later than February 7, 2000.

It was agreed, — That the Researcher and the Clerk be authorized to make such typographical and editorial changes as may be necessary without changing the substance of the report.

At 5:20 p.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

William Farrell

Clerk of the Committee













# PROCÈS-VERBAL

LE MARDI 14 DÉCEMBRE 1999

Séance n° 26

Le Comité permanent des pêches et des océans se réunit aujourd'hui à huis clos à 15 h 35, dans la salle 536 de l'édifice Wellington, sous la présidence de Wayne Easter, président.

*Membres du Comité présents* : Yvan Bernier, Claude Drouin, John Duncan, Wayne Easter, Bill Matthews, Charlie Power, Carmen Provenzano, Paul Steckle et Peter Stoffer.

*Membres substitués présents* : Charles Hubbard pour Nancy Karetak-Lindell, Marcel Proulx pour Lou Sekora.

*Aussi présent*: De la Bibliothèque du Parlement : Alan Nixon.

Conformément à l'article 108(2) du Règlement, le Comité reprend son étude de l'ébauche de rapport sur les conséquences de la décision rendue le 17 septembre 1999 par la Cour suprême dans l'affaire *R. c. Marshall*, concernant la gestion des pêches dans la région atlantique.

Il est convenu, — Que la lettre adressée par le président à l'hon. Herb Dhalwal, c.p., député, soit annexée au Deuxième rapport en tant qu'annexe C.

Il est convenu, — Que l'ébauche de rapport du Comité, intitulée « L'arrêt Marshall et ses répercussions sur la gestion des pêches de l'Atlantique » soit adoptée en tant que Deuxième rapport du Comité à la Chambre.

Il est convenu, — Que le rapport du Comité soit imprimé conformément aux directives établies par le Bureau de régie interne.

Il est convenu, — Que, nonobstant l'article 109 du Règlement, le Comité demande au gouvernement de déposer une réponse globale à son rapport, au plus tard le 7 février 2000.

Il est convenu, — Que l'attaché de recherche et le greffier soient autorisés à apporter à la forme du rapport les changements jugés nécessaires, sans en altérer le fond.

À 17 h 20, le Comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

Le greffier du Comité

William Farrell



## OPINION SUPPLÉMENTAIRE

soumise par :

M. Peter Stoffer (Sackville-Musquodoboit Valley-Eastern Shore)  
Critique du NPD des Pêches et des Océans  
M. Charlie Power (St. John's West)  
Critique du PC des Pêches et des Océans

Nous voulons commencer par déclarer que nous supportons le « rapport » du Comité permanent des Pêches et des Océans. Cependant, une opinion supplémentaire nous semble de mise. Nous croyons fermement que le Gouvernement du Canada a fait preuve de négligence suite à la décision de la Cour suprême dans l'affaire Marshal du 17 septembre 1999, ainsi que dans les semaines l'ayant précédée.

Les gouvernements provinciaux et fédéral, ainsi que les leaders aborigènes se sont rencontrés à Ottawa en février et mars 1999 afin de discuter des réponses possibles si jamais la Cour suprême suivait certaines de ces décisions précédentes (Sparrow et Delgamuukw).

Malheureusement, le Gouvernement fédéral a démontré un manque flagrant de vision et de leadership dans sa préparation face à une possible décision de la Cour en faveur de M. Donald Marshal. Le Gouvernement fédéral aurait pu faire en sorte que l'on évite la confusion et la violence qui sont survenues dans l'Est canadien suite à la décision de la Cour du 17 septembre 1999.





De tout l'arrêt "Marshall", la notion de subsistance convenable constitue l'élément clef quant à l'ampleur de l'émergence des bandes autochtones dans l'industrie des pêches. Tant que ce point ne sera pas davantage éclairci, il importe de rappeler que les solutions amenées auront un caractère provisoire. Dans le but de mieux définir cette notion, le gouvernement doit faire savoir :

- qui doit coordonner au ministère des Affaires Indiennes l'éclaircissement de la notion de subsistance convenable.
- la méthodologie de travail et les paramètres étudiés.
- son calendrier de travail.

En espérant que ces quelques éléments permettront d'en arriver à un règlement harmonieux pour la gestion et l'avenir des pêches.

Veillez agréer, Monsieur le Président, l'expression de mes sentiments distingués.

Yvan Bernier, député du Bloc Québécois.

### 3. Rachat de permis

Que le gouvernement prévoie une provision financière suffisante, lors de son budget de février 2000, afin que le MPO puisse constituer une banque de permis. Il pourra ainsi répondre aux demandes au terme des négociations dans les zones requises.

De même, le gouvernement devra prévoir un programme d'aide financière pour les hommes d'équipages et les employés d'usines affectés par les transferts de permis.

### 4. Gestion des pêches

#### a) Même réglementation

La trame de fond des négociations doit reposer sur le principe que tous devront pêcher sous une même réglementation.

#### b) Revoir la façon de gérer les pêches

Nombre de témoins nous ont répété que le MPO n'a toujours pas réglé son problème de structure de gestion. L'introduction de nouveaux joueurs démontre d'autant plus la pertinence de revoir la façon de gérer du ministère des pêches et des Océans.

i) Il serait à propos en regard du traité de l'accord des Nations-Unies, récemment ratifié par le Canada, de connaître :

- Ce qu'entend le Canada par pêche rentable ?
- Ce qu'entend le Canada par pêche durable ?

ii) On devrait instaurer des critères de stabilisation relatifs à la répartition de la ressource (entre les provinces) afin de tenir compte de la réallocation de celle-ci pour les nouveaux arrivants.

### 5. Respect des juridictions

Le respect des juridictions provinciale et fédérale semble se confondre dans la recommandation sous le paragraphe 1.62. La notion d'acheteur fautif doit être portée à l'attention et à la réflexion des provinces qui émettent les dits permis.

# OPINION COMPLÉMENTAIRE DU BLOC QUÉBÉCOIS CONCERNANT LE RAPPORT SUR L'ARRÊT MARSHALL ET LES RÉPERCUSSIONS SUR LA GESTION DES PÊCHES DE L'ATLANTIQUE

Au moment d'écrire ces lignes, les travaux du comité ne sont pas complétés et la traduction par conséquent incomplète. Cette situation commande donc, une fois de plus, une collaboration exceptionnelle du Bloc Québécois au processus parlementaire. En effet, le Bloc Québécois reconnaît le caractère urgent de la situation et a, malgré certaines informations non disponibles en français, participé activement aux travaux du comité et à l'élaboration du rapport.

Le Bloc Québécois endosse donc l'esprit du rapport et réaffirme la nécessité de l'avoir produit dans les plus brefs délais. Néanmoins, ce rapport aurait dû s'intituler "Rapport interimaire" puisqu'il est faux de prétendre que l'analyse de l'ensemble de l'arrêt Marshall et de ses implications est complétée. De plus, certains éléments essentiels ont été omis ou présentes de manière inadéquate et le Bloc Québécois juge nécessaire d'ajouter ce qui suit.

Les éléments suivants devraient servir de balises au gouvernement et à tous les intervenants impliqués.

## 1. Avec qui doit-on négocier ?

Il est essentiel que le gouvernement publie une liste exhaustive des bandes qui selon lui sont visées par le traité. Il doit aussi mettre sur pied un comité de révision d'experts en droit autochtone qui permettra aux groupes qui s'estiment lésés de se faire entendre, avant que les négociations ne soient trop avancées.

## 2. Ententes provisoires

Le gouvernement doit fournir une preuve tangible de sa bonne foi quant à sa volonté de régler le problème. En amorce au partage de la ressource, il devrait louer une quantité nécessaire de permis à court terme et prêter ces dits permis aux communautés autochtones pour :

- faciliter la formation et l'intégration des nouveaux arrivants ;
- favoriser l'exploitation là où les autochtones sont déjà prêts et que la cohabitation est harmonieuse.

bateau et d'obtenir un prêt à taux concurrentiel pour couvrir la valeur non réglée des biens achetés. Y seraient admissibles les Autochtones qui soumettraient un plan d'entreprise assurant leur rentabilité et qui comprendraient parfaitement que leur engagement personnel est essentiel au succès de leur entreprise de pêche.

Les tentatives visant à créer des perspectives économiques pour les collectivités autochtones de la côte ouest au moyen de programmes de délivrance de permis communautaires se sont soldées par des échecs retentissants; ces programmes ont rapporté des bénéfices énormes à une poignée, mais le reste des populations visées n'en a aucunement profité. Les villages de pêche ont été à ce point déchirés par la pratique de la pêche commerciale exclusive que le projet énoncé par la Cour suprême au paragraphe 75 du jugement rendu dans *Gladstone* et consistant en substance à permettre la réconciliation entre les collectivités autochtones et le reste de la société canadienne en a été contrecarré. **Il n'est pas nécessaire de répéter sur la côte est les erreurs commises sur la côte ouest.**

\*\*\*\*\*

Le jugement du 17 novembre énumère les diverses raisons pour lesquelles le gouvernement peut réglementer l'exercice des droits issus des traités. Au paragraphe 44 de son jugement, la Cour a signalé en substance que le ministre peut user, à des fins de réglementation, de tous les outils et techniques de gestion de la ressource à sa disposition, mais qu'il ne peut en user pour limiter l'exercice d'un droit issu des traités qu'à condition de pouvoir justifier son geste. Lorsqu'il a témoigné devant le Comité, Chris Harvey, cr. spécialiste réputé des pêches et du droit de la mer, a décrit comment on peut exécuter le jugement *Marshall* en n'appliquant qu'un seul régime de délivrance de permis.

Étant donné l'échec du *Règlement sur les permis de pêche communautaires des Autochtones* sur la côte ouest, le gouvernement serait bien avisé de l'abroger, comme le suggère le jugement *Marshall*, et de s'attacher plutôt à élaborer un régime de délivrance des permis et un cadre réglementaire uniques à l'égard des pêches de la côte est, ce qui est réalisable, s'il faut en croire les spécialistes entendus par le Comité.



substance que la pêche autochtone, depuis que le droit en a été donné dans les traités signés en 1760-61, doit être pratiquée parallèlement à la pêche sportive et commerciale faite par les non-Autochtones. Dans une région où la population autochtone représente environ 1 p. 100 de l'ensemble de la population, le *principe de la proportionnalité* donne à penser que le degré de participation autochtone exigé dans *Marshall* pourrait être respecté à un niveau peu éloigné du pourcentage de la population générale que les Autochtones représentent. Ainsi, un degré de participation autochtone de 2 ou 3 p. 100 ferait plus que respecter les exigences énoncées dans le jugement *Marshall*.

Cela dit, il faut considérer la participation des Micmacs à la pêche du homard dans le contexte de plusieurs décennies de gestion des pêches. Avant 1968, tout le monde pouvait pêcher le homard. Tout le monde, y compris les Micmacs, pouvait acheter un permis pour 25 cents. Après 1968, seuls les pêcheurs professionnels ont pu acheter des permis. De nos jours, si les pêcheurs ne pêchent pas, ils ne doivent s'en prendre qu'à eux-mêmes et à la *Loi sur les Indiens*, qui a peut-être contribué à limiter leur participation à l'économie.

\*\*\*\*\*

Dans le jugement du 17 novembre, au paragraphe 17, la Cour signale en substance que les droits issus des traités n'appartiennent pas à l'accusé, mais qu'ils sont exercés de par l'autorité de la collectivité à laquelle il appartient et qu'ils ne sont exercés que pour tirer de la ressource ce qu'il faut pour soutenir le commerce nécessaire à l'achat des biens de première nécessité.

Étant donné le bon d'importance que la Cour a dû faire pour établir ce droit en premier lieu, il est plus que curieux qu'elle ait accepté la notion figée de « droit communautaire » et qu'elle n'ait permis aux pêcheurs commerciaux autochtones de faire seulement les ventes essentielles pour acheter les « biens de première nécessité ».

La Cour aurait dû admettre que la propriété collective n'a jamais fonctionné, que ce soit dans notre pays ou ailleurs dans le monde. Le succès de notre société et de notre économie est fondé sur la propriété privée. En fait, au cours de ses audiences, le Comité a été informé d'un cas où l'on avait donné un bateau et un permis de pêche à une collectivité, mais où celle-ci ne s'en était pas servie parce que le bateau avait été mal entretenu et que personne ne voulait prendre l'initiative de le réparer pour qu'il puisse servir à la pêche. En réalité, la collectivité n'avait pas réussi à rentabiliser le bateau en pêchant. Comme l'agriculture, la pêche ne se prête pas bien au collectivisme. Son succès exige plutôt une forte dose d'initiative personnelle.

Les entreprises privées qui réussissent doivent leur succès en partie à la fierté que leurs propriétaires en tirent. C'est à ce qu'on a gagné par son travail qu'on attache le plus de valeur. Donner des bateaux et des permis gratuitement sans condition affaiblira la pêche micmacque plutôt que de la favoriser. À long terme, les pêcheurs micmacs qui réussiront le devront non aux dons dont ils auront bénéficié, mais à leurs efforts. Cela dit, le gouvernement devrait admettre, comme la Cour l'admettrait sans doute si l'idée lui était soumise, que de nos jours, le droit issu d'un traité est un droit dont jouit l'individu du fait de son appartenance à la collectivité qui le possède et que son exercice ne se limite pas aux activités nécessaires à l'achat des biens de première nécessité.

Pour permettre l'exercice du droit que leur confère un traité, le gouvernement devrait encourager les Autochtones à participer à la pêche au moyen d'un programme permettant aux pêcheurs autochtones de verser un acompte sur le prix d'un permis et d'un

L'honorable John Fraser, ancienement Président de la Chambre des communes et ministre des Pêches et des Océans, a dit qu'au lendemain du jugement rendu dans l'affaire *Sparrow*, le gouvernement fédéral avait cru que la Cour conclurait bientôt que les Autochtones de la côte ouest avaient le droit constitutionnel de pratiquer la pêche commerciale du saumon. En 1992, réagissant au jugement, le gouvernement a accordé à quelques groupes autochtones sélectionnés le droit de pratiquer la pêche commerciale du saumon dans le fleuve Fraser sous le régime du *Règlement sur les permis de pêche communautaires des Autochtones*.

Ce règlement de pêche s'est révélé désastreux : la pêche commerciale et les stocks de saumon du Fraser ont été dévastés à cause de l'impossibilité de gérer efficacement deux pêches commerciales. Le fleuve Fraser, où se pratiquait une pêche commerciale florissante avant 1992, a été fermé à la pêche commerciale en 1999.

Il n'est pas exagéré de dire que si on ne fait pas preuve de prudence dans l'application de la directive émise par la Cour suprême dans *Marshall*, la pêche du homard dans la région atlantique et d'autres pêches touchées par divers jugements pourraient connaître un avenir désastreux, que l'on imputera sans doute à une anomalie environnementale inattendue et inexplicquée.

\*\*\*\*\*

La pêche autochtone destinée à la consommation humaine est la première pêche fondée sur les droits des Autochtones établie à la suite d'un jugement de la Cour suprême. Le jugement rendu dans *Sparrow* implique que la pêche de subsistance est autochtone, mais en réalité, il n'en a jamais été ainsi. Les Autochtones ont toujours invoqué le droit de la pratiquer pour faire du braconnage et vendre du poisson sur le marché noir. Le gouvernement n'a jamais cherché à la faire surveiller, comme il surveille les pêches commerciales pratiquées par tous les autres Canadiens.

La pêche commerciale pratiquée par les Autochtones de la côte ouest s'est caractérisée par le même genre d'illégalité. Comme l'honorable John Fraser l'a signalé, « [à] défaut d'une force d'application des lois suffisante pour dissuader les Autochtones de pêcher illégalement, [...] l'efficacité des programmes de reconstitution des stocks de saumon dans le Fraser sera sérieusement compromise [...] Si on n'y fait pas obstacle, l'attitude anarchique qu'affichent depuis 1994 de nombreux groupes d'usagers finira tôt ou tard par détruire la pêche du saumon ». Ces propos nous paraissent maintenant prophétiques.

Les problèmes constatés dans la pêche de subsistance ont été le signe précurseur de ce qui allait arriver dans les pêches commerciales pratiquées par les Autochtones de la côte ouest. Les gouvernements doivent veiller à ce que les mêmes erreurs ne se répètent pas sur la côte est. Si c'était le cas, il faudrait s'attendre à la destruction virtuelle de toutes les pêches concernées ou des stocks pêchés illégalement.

## Recommandations

La Cour a souligné qu'un droit de pêche commerciale ne peut être pleinement exercé tant qu'il reste des ressources disponibles et que le marché n'est pas saturé. L'arrêt rendu dans *Marshall* est allé un peu plus loin que le simple principe de la proportionnalité établi dans l'affaire *Gladstone* afin de respecter un droit de pêche commerciale. Il a signalé en



ministre a le pouvoir de prendre des règlements saisonniers. Semblant déconcertée par le refus du gouvernement de lui demander de surseoir à statuer, la Cour l'a invité à se représenter devant elle s'il jugeait dans l'intérêt public de le faire.

\*\*\*\*\*

Dans son jugement du 17 novembre, la Cour a bien précisé en substance que l'appel avait porté sur l'accusation d'avoir pêché l'anguille en période d'interdiction et que le jugement établissait l'existence et la violation du droit qu'un traité confèrait aux Micmacs de l'endroit de pratiquer la pêche commerciale de l'anguille sur une petite échelle. Elle y a fait référence à la « pêche de l'anguille » ainsi qu'au caractère « local » des traités et des avantages qui en découlent au moins dix fois, soit assez souvent pour qu'il soit très clair, d'une part, qu'elle parlait uniquement de la pêche de l'anguille, et non de celle du homard ou du saumon, et, d'autre part, que les avantages découlant d'un traité visant les Micmacs du Cap-Breton ne s'étendent pas nécessairement à la partie continentale de la Nouvelle-Ecosse. Elle n'a pourtant pas tenu compte du fait que M. Marshall n'avait pas prouvé que lors de son arrestation, il pêchait dans les eaux visées par le traité qu'il invoquait. En fait, ce Micmac natif du Cap-Breton pêchait alors à Pomquet Harbour, près d'Antigonish, dans la partie continentale de la Nouvelle-Ecosse.

\*\*\*\*\*

Hélas, le gouvernement a ignoré le jugement du 17 novembre. Il n'a pas encore modifié le mandat du négociateur de manière à y énoncer ses devoirs envers les pêcheurs commerciaux. D'après la description de tâches du négociateur, les seules personnes qui ont le droit de pêcher sont les Autochtones. Le gouvernement a aussi ignoré la directive expresse de la Cour selon laquelle les traités et les avantages qui en découlent sont de nature locale. Il a en effet délivré à la Bande indienne de Shubenacadie un permis lui permettant de pêcher le homard à Yarmouth.

Il faut se garder de se baser sur ce jugement pour faire des changements fondamentaux et irrévocables à l'économie des Maritimes et à la vie des pêcheurs. Mais d'après les journaux, le gouvernement n'en semble pas moins déterminé à racheter jusqu'à 75 p. 100 des permis de pêche visant certaines régions; il serait même prêt à payer de 300 à 500 millions de dollars pour y arriver. Retirer leurs permis à certains villages de pêche va les détruire, faire disparaître des emplois et des entreprises et leur faire perdre leur raison d'être.

En procédant à un rachat incontrôlé des permis, le gouvernement fait fi de l'avis de la Cour suprême selon lequel, en substance, d'une part, il est nettement dans l'intérêt de tous les Canadiens de protéger les titulaires de permis et, surtout, d'autre part, cette protection est peut-être essentielle à la réconciliation des collectivités autochtones et du reste de la société canadienne.

\*\*\*\*\*

Le gouvernement ne peut invoquer de façon crédible un seul jugement — et surtout pas un jugement que la Cour a déjà modifié deux fois — pour se justifier d'apporter des changements aussi généraux à la structure de diverses pêches de la côte est.

Juste de se livrer à lui, un droit leur conférant la priorité sur les autres citoyens en matière de pêche commerciale, ni comment on peut de nos jours considérer qu'un traité selon lequel le poisson n'est pas un article de commerce confère un droit de priorité en matière de pêche commerciale. Le gouvernement britannique n'entendait certainement pas donner aux Autochtones un droit spécial sur la ressource. En 1764, le gouverneur a reçu pour instruction d'informer les Autochtones de l'engagement pris par le gouvernement de les laisser « aussi libres que tous les autres sujets de Sa majesté de pratiquer la pêche sur toute partie du littoral ».

Le gouvernement fédéral et les Autochtones estiment toutefois que le jugement *Marshall* accorde aux Autochtones un large droit de pratiquer la pêche commerciale. Ceux-ci en déduisent qu'ils ont le droit de pêcher toute l'année sans restriction, alors que les pêcheurs commerciaux comprennent que si tel est le cas, les Autochtones vont finir par épuiser les stocks, ce qui les obligera à abandonner l'industrie. **Le ministre des Affaires indiennes a dit croire que le droit conféré dans le jugement pourrait inclure aussi celui de faire la coupe du bois et d'exploiter d'autres ressources naturelles!**

\*\*\*\*\*

Pour conclure que les Micmacs avaient le droit de faire le commerce du poisson, la Cour suprême s'est fondée sur le témoignage du professeur Stephen Patterson, un témoin de la Couronne. Or, aussitôt après le prononcer du jugement, le Pr Patterson a signalé que voir dans son témoignage un appui à un tel droit serait dénaturer ses propos. La Cour d'appel avait expressément conclu que son témoignage n'était pas le droit de faire le commerce du poisson.

Fait extrêmement inusité, la Cour suprême a émis, le 30 septembre 1999, un correctif dans lequel elle modifiait son jugement initial en indiquant qu'elle ne souscrivait pas au témoignage du Pr Patterson. Elle a pourtant persisté à conclure qu'un traité signé en 1760 conférerait aux Micmacs le droit de faire la pêche commerciale. **Le jugement semblait ainsi plus que jamais être une manipulation de l'histoire plutôt que son reflet. Il n'expliquait pas comment la Cour avait pu rejeter ce témoignage jusqu'à hautement considéré et pourtant arriver aux mêmes conclusions.**

\*\*\*\*\*

**Dans la semaine suivant le jugement du 17 septembre, le Parti réformiste a demandé au gouvernement fédéral de retourner devant la Cour suprême pour lui demander de surseoir à statuer et d'entendre de nouveau les témoins clés,** mais le gouvernement et les autres partis de l'opposition ne l'ont pas appuyé dans cette démarche. Étant donné les lacunes du jugement initial, sans parler des difficultés que comportait son exécution, le gouvernement aurait dû demander à la Cour d'attendre avant de statuer. Heureusement, les pêcheurs ont demandé un report du jugement et une nouvelle audition sur la question de l'aptitude du gouvernement fédéral à faire appliquer ses règlements sur les pêches.

Le 17 novembre 1999, la Cour a rejeté la demande de sursis et de nouvelle audition présentée par les pêcheurs, mais, autre fait fort inusité, elle a récrit son jugement initial afin d'éliminer certaines ambiguïtés qu'il comportait. Elle a rappelé au gouvernement que les pêcheurs commerciaux titulaires de licences avaient le droit de pratiquer la pêche, qu'il est possible de réglementer la pêche de façon équitable sur les plans économique et régional; que les traités et les avantages qui en découlent sont de nature locale; et que le



# RAPPORT MINORITAIRE DU PARTI RÉFORMISTE

John Cummins, député

« Nous sommes venus ici pour vous assurer, au nom de tous ceux dont nous sommes les chefs, que les propositions qu'il vous a plu de nous faire tenir par écrit nous ont paru fort acceptables, à mes frères et à moi, et que nos intentions sont de nous livrer à vous sans poser de condition . . . Votre naturel généreux, votre bon cœur et votre propension à la clémence nous font espérer que nul ne fera état des hostilités auxquelles nous aurions pu nous livrer contre vous et les vôtres . . . Maintenant, Sire, vous nous avez devant vous une personne. Disposez de nous selon votre bon plaisir. » (Propos tenus par le chef micmac du Cap-Breton au gouverneur de la Nouvelle-Ecosse le 25 juin 1761 lors d'une cérémonie de signature d'un traité.)

Le présent rapport minoritaire a pour objet de passer en revue le jugement rendu par la Cour suprême dans l'affaire Marshall et sa valeur comme point de départ, d'en démontrer la faiblesse et celle de la réponse du gouvernement fédéral quand au fond et de proposer à ce dernier des mesures qui tiennent compte tant des principes fondamentaux de notre humanité commune que des réalités élémentaires de la gestion des pêches.

Selon une conception populaire, les Micmacs sont simplement victimes de l'histoire. Non seulement cette idée fausse-t-elle l'histoire, mais elle minimise involontairement le rôle historique joué par les Micmacs.

Donald Marshall, un Micmac natif du Cap-Breton, a été accusé en vertu de la *Loi sur les pêches* d'avoir vendu des anguilles sans permis, d'avoir pêché sans permis et d'avoir pêché pendant la période d'interdiction avec des filets illégaux. Il a affirmé être protégé contre les poursuites par les traités conclus entre les Micmacs et le gouverneur de la Nouvelle-Ecosse et qui lui conféraient le droit de pratiquer la pêche commerciale.

Après avoir entendu la preuve présentée pendant quarante jours par des témoins experts, le juge de première instance a conclu que les traités signés en 1760-61 ne conféraient pas le droit de pêcher et de vendre du poisson, conclusion confirmée par la Cour d'appel de la Nouvelle-Ecosse, qui a jugé, en substance, que les conclusions du juge de première instance étaient étayées par le caractère mercantile de l'économie britannique, le fait que le gouverneur avait reçu l'ordre de ne privilégier aucun sujet sur le plan commercial et le fait qu'en signant le traité en question, les Micmacs s'étaient soumis à la loi britannique. La Cour d'appel a de plus conclu que les traités ne conféraient pas le droit de pratiquer le commerce ni même celui, plus limité, « d'apporter » des biens aux maisons de traite. Marshall a été reconnu coupable, mais aucune peine n'a été requise par la couronne et ne lui a été infligée.

Le 17 septembre 1999, la Cour suprême du Canada a renversé le verdict de culpabilité après avoir constaté qu'un traité signé en 1760 avec une bande malécite accordait aux autochtones un droit préférentiel de pêche commerciale. Elle n'a jamais expliqué par quel raisonnement elle en était venue à transformer une interdiction décrétée en 1760 et empêchant les Autochtones de faire le commerce des fourrures avec l'ennemi en un droit constitutionnel, ni pourquoi le gouverneur aurait accordé aux Micmacs, qui venaient tout





DEMANDE DE RÉPONSE DU GOUVERNEMENT

Nonobstant l'article 109 du Règlement, le Comité recommande que le ministre des Pêches et Océans fasse connaître sa réponse à ce rapport d'ici le 7 février 2000.

Un exemplaire des Procès-verbaux du Comité permanent des pêches et océans (réunions nos 2 à 5, 8 à 20, 21 et 23 incluant le présent Rapport) est déposé.

Respectueusement soumis,

Le président,  
WAYNE EASTER



CONSTITUENCY OFFICE  
Box 70  
Hunter River, PE  
(902) 964-2428  
Fax (902) 984-3242

Chambre des communes  
CANADA



WAYNE EASTER

Député  
Malpeque

OTTAWA OFFICE  
732 Confederation Building  
House of Commons  
Ottawa, ON K1A 0A6  
(613) 992-2406  
Fax (613) 995-7408

Le 29 novembre 1999

L'honorable Herb Dhaliwal, C.P., député  
Ministre des Pêches et des Océans  
Pièce 121 E  
Chambre des communes

Cher Collègue,

Suite aux audiences tenues par le Comité permanent des pêches et des océans la semaine dernière dans les trois provinces maritimes et à Gaspé, au Québec, je suggère que votre cabinet étudie la possibilité de prendre la mesure suivante:

Que chaque semaine, le ministère informe ses bureaux régionaux et locaux du progrès des discussions entre le représentant fédéral en chef et son adjoint au sujet de l'application du jugement Marshall et fasse le point sur la question.

Des témoins de l'ensemble de la région ont dit au Comité qu'ils ne savaient rien du tout de la teneur des pourparlers entre MM. Mackenzie et Thériault.

À titre de président du Comité, je les comprends. Aussi ai-je convenu de faire la proposition précitée dans l'espoir d'améliorer les communications. L'essentiel est de faire en sorte que tous les intéressés sachent où en est le dossier.

Recevez, Cher Collègue, l'assurance de mes meilleurs sentiments.

Wayne Easter, député  
Malpeque





Première nation malécite de Viger  
Première nation St. Mary's  
« Reuben's Fish Mart Limited »  
Saulnier, Hubert  
« Scotia Fundy Inshore Fishermen's Association »  
« Seafood Processors Association »  
Spinney, Ashton, président  
Tuplin, Glen  
Union des pêcheurs des Maritimes  
Village de Néguaac  
Ville de Miramichi  
« United Nation Human Rights Commission »  
« Wabanaki Nations Cultural Resource Centre »  
Wall, Chris  
Wall, Dale  
Wall, Edwin  
Wall, Eunice  
Wall, George  
Wall, John  
Wall, Roger  
« West Nova Fishermen's Coalition »

Fédération régionale acadienne des pêcheurs professionnels  
 « Gulf Nova Scotia Fleet Planning Board »  
 « Guysborough County Inshore Fishermen's Association »  
 Harvey, Chris  
 « Indigenous Bar Association »  
 Johnston, Kimball  
 « Lennox Island Mi'ikmaq First Nation »  
 « Lobster Fishing Area 34 Advisory Committee »  
 Mackenzie, John D.  
 « Malpeque Harbour Authority »  
 « Marine Issues Committee »  
 « Mawiw Council of First Nations »  
 Micmac de Gescapégiaq  
 « Mikmaq Fish and Wildlife Commission »  
 Ministère de la Justice  
 Ministère des Pêches de la C.-B.  
 Ministère des Pêches et de l'Aquaculture de la Nouvelle-Écosse  
 Ministère des Pêches et des Océans  
 Ministère des Pêches — Gouvernement de l'I.-P.-É.  
 Moreira, A. William  
 Municipalité de Pointe-à-la-Croix  
 Nation MicMac de Jespeg  
 « Native Council of Nova Scotia »  
 « Native Council of P.E.I. »  
 « New Brunswick Aboriginal Peoples Council »  
 « New Brunswick Wildlife Federation »  
 « North Shore Fishermen's Association »  
 « North Shore Fishermen's Union »  
 « Northumberland Salmon Protection Association »  
 O'Regan, Tipene  
 « P.E.I. Island Snow Crab Fishermen Inc. »  
 Patterson, Stephen  
 Pickering, David  
 Pickering, Stan  
 Première nation Burnt Church  
 Première nation Lennox

## ANNEXE B

### Liste des mémoires

---

Alliance des pêcheurs professionnels du Québec  
« Area 19 Snow Crab Fishermen's Association »  
Assemblée législative I.-P.-É. — Opposition libérale  
« Assembly of Nova Scotia Mi'kmaq Chiefs »  
Association des pêcheurs de l'I.-P.-É.  
Association des pêcheurs de poisson de fond acadiens Inc.  
Association des pêcheurs des Maritimes, Local 1  
Association des pêcheurs du Golfe de l'Ouest  
Association du saumon de Miramichi Inc.  
« Atlantic Fishing Industry Alliance »  
« Atlantic Policy Congress »  
Bande Listigu!  
« Bay of Fundy Inshore Fishermen's Association »  
Bell, David  
Bigelow, Ron  
Breau, Lucie  
Champion, Darren Edward  
Champion, David  
Champion, Gerard  
Champion, Terry  
Clark, Ewen  
« Coastal Communities Network »  
Conseil de conservation du Nouveau-Brunswick  
« Cumberland North Fishermen's Association »  
Dickieson, Lloyd  
« Earth Action »  
« Eastern Fishermen's Association »  
« Eastern Shore Fishermen's Protection Association »  
« Eel Ground First Nation »  
Fédération des pêcheurs semi-hauturiers du Québec  
Fédération du saumon de l'Atlantique





Associations et particuliers	Réunion	Date
------------------------------	---------	------

**Première nation malécite de Viger** 20 Le samedi 27 novembre 1999

Diane Brière, chef au développement économique

Marcel Rancourt, coordonnateur des pêches

**Regroupement des pêcheurs professionnels du sud de la Gaspésie**

Onil Cloutier, directeur général

Daniel Mercier, directeur général adjoint

Pierre Roussy, président de l'Association du homard

Donald Walker, président de l'Association du homard — sud de Gaspé

Associations et particuliers	Réunion	Date
------------------------------	---------	------

**Village de Néguaac** 18 Le vendredi 26 novembre 1999

Richard Breault, maire

**Ville de Miramichi**

Kenneth Clark, conseiller

**À titre personnel**

Millie Augustine, avocate Micmac, Big Cove

Kevin Cassidy

**Association des crabiers du Nord-est**

Jean Gauvin, directeur général

Paul Noel, vice-président

**« Eel Ground First Nation »**

George Ginnish, chef

Steve Ginnish, membre du conseil

Eugen Pates, membre du conseil

**Fédération du saumon de l'Atlantique**

Danny Bird, directeur régional pour le

Nouveau-Brunswick

Stephen Chase, vice-président, Affaires

gouvernementales

**Fédération régionale acadienne des**

**pêcheurs professionnels**

Joel Gionet, président

Jean Saint-Cyr, directeur général

**Première nation Burnt Church**

Alex Dedam, contrôleur

Larry Dedam, conseiller

**Alliance des pêcheurs professionnels**

**du Québec**

Maurice Ouellet, directeur général

François Poulin, directeur général

**Gouvernement des Premières nations**

**de Listuguï**

Troy Jérôme, conseiller

Allison Metallic

**Micmac de Gescapégiaq**

John Martin

**Nation Mi'Kmaq de Gespeg**

Richard Jalbert

Associations et particuliers			Réunion	Date
« New Brunswick Wildlife Federation »	Fred Wheaton, président	À titre personnel	16	Le jeudi 25 novembre 1999
Association du saumon de Miramichi Inc.	David Bell, professeur		17	Le jeudi 25 novembre 1999
Commission des droits de la personne des Nations Unies	Charles Bernard, pêcheur	Junior Charles Bernard, ambassadeur des Mi'kmaq		
Mawiw Council of First Nations »	Susan Levi, coordonnatrice	Leon Sock, président		
Première nation St. Mary's	Arthur Bear, chef			
Union des pêcheurs des Maritimes	Michael Belliveau, secrétaire exécutif	Ronald Cormier, vice-président		
« Union of New Brunswick Indians »	Arthur Bear	Peter Birney, coordonnateur, biologiste		
Association des pêcheurs des Maritimes, Local 1	Zoel Breault, membre	Reginald Comeau		
« Northumberland Salmon Protection Association »	André Martin, représentant des quais	Zoel Robichaud, membre		
« Red Bank First Nation »	Bruce Whipple, président sortant	Don Ward, conseiller		

Associations et particuliers	Réunion	Date
------------------------------	---------	------

Centre action écologie

14

Le mercredi 24 novembre 1999

« Eastern Shore Fishermen's Protection Association »

Mark Butler, coordonnateur marin

« Gulf of Nova Scotia Fleet Planning Board »

Herman Deveau, directeur

Percy Hayne, président

« Native Council of Nova Scotia »

Cory Francis, « Prefect Fisheries Facilitator »

Roger Hunka, « Aboriginal Rights Facilitator »

« Scotia Fundy Inshore Fishermen's Association »

Brian Giroux, directeur exécutif

À titre personnel

Hubert Saulnier

« Acadian Fish Processors »

Richard D'Entremont, président et gérant

général

« Atlantic Policy Congress »

Doug Brown, conseiller juridique

John G. Paul, médiateur de Traité

Paul Prosper, conseiller juridique

« Mikmaq Fish and Wildlife Commission »

Chris Milley, codirecteur exécutif

Association des pêcheurs de poisson de fond acadiens Inc.

Alyre Gauvin, président

Conseil de conservation du Nouveau-Brunswick

David Coon, directeur des politiques

« New Brunswick Aboriginal Peoples Council »

Philip Fraser, coordonnateur

Betty Ann LaVallee CD, présidente



Associations et particuliers	Réunion	Date
------------------------------	---------	------

« P.E.I. Shellfish Association » 11 Le lundi 22 novembre 1999

Lomen MacLean, président, « Prince County Shellfish Association »

Bill Murley, président

« Snow Crab Areas 12, 25 and 26 Association »

Joey Aylward, secrétaire-trésorier

Doug Cameron, directeur exécutif

Carter Hutt, président

Association des pêcheurs du crabe des neiges — Secteur 19

12

Le mardi 23 novembre 1999

Brian Adams, président

Stewart Beaton, directeur

Ronnie Doucet, vice-président

« Coastal Communities Network »

Arthur Bull, président

« Guysborough County Inshore Fishermen's Association »

Eugene O'Leary, membre

À titre personnel

Kevin Deveau, M.A.L.

Michelle Higgins, avocate

John MacDonnell, M.A.L., porte-parole du

N.P.D. concernant les pêches

William Moreira, avocat

« Bay of Fundy Inshore Fishermen's Association »

13

Le mardi 23 novembre 1999

Wayne Spinney, membre

« Lobster Fishing Area 34 Advisory Committee »

Wayne Spinney, membre

« North Shore Fishermen's Association »

Eben Elliott

Union des pêcheurs des Maritimes

Jeff Browstein, président

« Cheticamp and Area »

14

Le mercredi 24 novembre 1999

Leonard Leblanc, président

Associations et particuliers	Réunion	Date
------------------------------	---------	------

« Indigenous Bar Association » 9 Le mardi 16 novembre 1999

Larry Chartrand, président sortant  
Melinda Martin

À titre personnel

Stephen Patterson, Université du  
Nouveau-Brunswick

Assemblée législative 10 Le lundi 22 novembre 1999  
I.-P.-É. — Opposition libérale

Hector MacLeod, membre  
Robert Morrissey, membre

Association des pêcheurs du Golfe de l'Ouest

Craig Avery, président

« Malpeque Harbour Authority »

Ewen Clark, membre

Greg Hébert, membre

Paul Pickering, secrétaire

Chris Wall, membre

« Native Council of P.E.I. »

Valerie Chisholm, présidente

Michael Gallant, vice-président

« North Shore Fishermen's Association »

Walter Bruce, membre

Greg Hébert, membre

Norman Peters, président

Première nation Abegweit

Patrick Augustine, conseiller

Francis Jadis, chef

Joseph Knockwood, membre

Gouvernement de l'Île-du-

Prince-Édouard

Lewie Creed, sous-ministre adjoint

Kevin J. MacAdam, ministre

« Lennox Island Miꞵkmaq First Nation »

Tracy Cutcliffe, conseiller

Charlie Sark, chef

# ANNEXE A Liste des témoins

Associations et particuliers	Réunion	Date
------------------------------	---------	------

## Ministère des pêches et des océans

2 Le jeudi 21 octobre 1999

Patrick Chamut, sous-ministre adjoint

L'hon. Herb Dhaliwal, ministre

Wayne Wouters, sous-ministre

## Ministère de la Justice

3 Le mardi 26 octobre 1999

Clare Beckett, sous-procureure générale

adjointe, Portefeuille des affaires

autochtones

## Ministère des pêches et des océans

Patrick Chamut, sous-ministre adjoint

Wayne Wouters, sous-ministre

## Association des pêcheurs de l'I.-P.-É.

4 Le jeudi 28 octobre 1999

Ronnie Campbell, président, « Lobster

Advisory Committee »

Donnie Strongman, président

## « Nova Scotia Assembly of Micmac

### Chiefs »

Bernd Christmas

## Union des pêcheurs des Maritimes

Reginald Comeau, coordonnateur régional

Graeme Gawn, représentant

## « Atlantic Fishing Industry Alliance »

5 Le mardi 2 novembre 1999

Don Cunningham, vice-président

Jim Fraeile, président, « South Shore Gill Net

Association »

Denny Morrow, coordonnateur

Melanie Sonnenberg, présidente

## « Bay of Fundy Inshore Fishermen's

### Association »

Arthur Bull, coordonnateur

Ashton Spinney, membre

Harold Theriault, président

## À titre personnel

Chris Harvey, avocat

Le gouvernement fédéral doit mettre en place un plan de pêche provisoire d'ici le printemps 2000 pour montrer sa bonne foi. Le plan pourrait inclure : un programme de formation sur les pêches; une réduction et un partage des casiers dans les zones où on est parvenu à une entente; la location des permis; l'achat des permis.

Le gouvernement fédéral doit fournir au MPO les ressources financières nécessaires pour s'acquitter de cette tâche dans le prochain budget.

Le mandat de M. MacKenzie doit être modifié dans le sens de l'équité, et pour informer clairement tous les intervenants qu'ils peuvent participer pleinement à cette démarche.

## AUTRES QUESTIONS

Le Comité recommande donc ce qui suit :

Il faut déterminer si les autochtones non inscrits de descendance mi'kmaq, malécite ou passamaquoddy peuvent exercer les droits issus d'un traité confirmés par le jugement *Marshall*.

Il faut déterminer si les droits issus d'un traité confirmés par le jugement *Marshall* s'appliquent aux bandes indiennes du Québec.

Il faut clarifier et mieux définir le concept de « subsistance convenable ».

Il faut déterminer si la pêche de subsistance doit être menée durant les mêmes saisons que la pêche commerciale régulière.

Il faudrait étudier les saisons de pêche au homard et leur impact sur la conservation.

Le MPO devrait prendre des mesures vigoureuses pour poursuivre de manière impartiale toutes les personnes qui participent à des ventes illégales de poisson capturé à des fins de subsistance, sociales ou cérémonielles. Quiconque pris à acheter illégalement du homard une deuxième fois devrait perdre son permis, en sus de toute autre peine.

Toutes les captures de homard des pêches commerciales ou de subsistance devraient être surveillées et enregistrées afin que le MPO dispose de données fiables sur la récolte.

Il faudrait revoir les règlements touchant la pêche de subsistance afin de les resserrer et d'en simplifier l'application.

## LA CONCENTRATION DE L'EFFORT DE PÊCHE

Le Comité recommande donc ce qui suit :

Au fur et à mesure que des permis sont transférés aux groupes autochtones, particulièrement pour la pêche du homard, il faut trouver une façon d'empêcher la concentration excessive de l'effort de pêche afin d'éviter de réduire la santé des stocks, en particulier dans les secteurs fragiles comme les frayères et les zones de croissance. L'effort de pêche ne devrait en aucun cas être accru, notamment au niveau local.

## LE PROCESSUS

Le Comité recommande donc ce qui suit :

Le gouvernement fédéral doit faciliter les négociations d'une manière plus dynamique en fournissant aux intervenants, qu'ils soient autochtones ou non, les fonds et ressources nécessaires (notamment les avis techniques) afin de leur permettre de participer efficacement au processus.



Le MPO doit disposer des ressources dont il a besoin pour s'acquitter de ses obligations en matière de conservation des ressources. Il doit donc pouvoir compter sur un nombre suffisant d'agents de surveillance et ces derniers doivent posséder l'équipement requis pour s'acquitter de leurs tâches d'une manière sécuritaire et efficace.

Il convient de former des autochtones comme agents des pêches à part entière, ayant la capacité de contrôler une partie ou la totalité des pêches ou d'exercer d'autres activités d'application de la loi.

La tolérance doit être nulle à l'égard des infractions en matière de pêche. Les sanctions touchant la pêche illégale ou l'achat de poisson capturé illégalement doivent prévoir des peines minimales pour guider les tribunaux et donner un traitement plus équitable aux contrevenants.

## LA GESTION DES PÊCHES

Le Comité recommande donc ce qui suit :

Une pêche commerciale donnée qu'elle soit pratiquée par des autochtones ou non, doit être assujettie aux mêmes règles et règlements pour tous.

Le MPO doit appliquer les mêmes règles à tous et doit donc disposer des ressources et du personnel voulus pour s'acquitter de cette mission.

Il faudrait promouvoir la gestion coopérative et communautaire des pêches.

Il faudrait examiner si les ententes de cogestion sur la pêche du crabe des neiges et les structures des comités de bassin versant pour le saumon ne pourraient pas servir de modèles en vue de l'intégration des pêcheurs autochtones aux autres pêches.

## LA PÊCHE DE SUBSISTANCE

Le Comité recommande donc ce qui suit :

La pêche de subsistance doit être contrôlée afin de s'assurer qu'elle constitue véritablement une pêche de subsistance et non une pêche commerciale illégale.

# LISTE DES RECOMMANDATIONS

## TENIR COMPTE DES DROITS ISSUS DE TRAÎTÉS

Le Comité recommande donc ce qui suit :

Le transfert aux collectivités des Premières nations de l'accès aux ressources halieutiques doit s'effectuer par l'entremise d'un programme fédéral et volontaire de rachat des permis commerciaux existants à mesure qu'ils deviennent disponibles.

Il faut viser l'acquisition de permis de pêche plurispécifiques de base pour le secteur local afin de les transférer aux collectivités autochtones plutôt que le transfert de permis de pêche du homard ou d'une autre espèce particulière.

Afin d'encourager la vente de permis, le gouvernement fédéral devrait offrir une exonération cumulative et limitée des gains en capital aux pêcheurs.

Des permis doivent être transférés à des collectivités des Premières nations sous forme de permis communautaires.

Là où elles sont possibles, le gouvernement fédéral devrait appuyer les ententes locales par lesquelles chaque pêcheur cède volontairement une part de son quota de casiers de homards pour faire une place aux nouveaux-venus autochtones, d'une façon qui n'augmente pas l'effort de pêche total.

## LA CONSERVATION

Le Comité recommande donc ce qui suit :

Les pêches doivent être gérées de manière à garantir la conservation des ressources halieutiques à long terme.

Une application efficace de la loi et des règlements est cruciale pour garantir la conservation des ressources. Le MPO doit donc appliquer de manière rigoureuse et impartiale les règlements sur les pêches.

nombre de personnes pouvant exercer ce droit issu d'un traité et donc sur l'étendue du droit d'accès aux ressources halieutiques qui doit être transféré aux Premières nations. Tout ce que nous pouvons dire, c'est que ces questions liées au statut des personnes, à leur appartenance aux bandes et à leur lieu de résidence sont excessivement complexes, difficiles à trancher et doivent être étudiées soigneusement.

Le droit de commercer pour s'assurer une « subsistance convenable » constitue nettement le concept central du jugement de la Cour suprême, mais il demeure vaguement défini. Il est clair qu'il revêt des significations différentes selon les personnes auxquelles on s'adresse. D'un côté, signifie-t-il un moyen de subsistance équivalent à ceux de l'ensemble des Canadiens? Doit-il être établi par rapport à un revenu moyen provincial ou au revenu des collectivités de pêcheurs? Devrait-il varier selon les revenus tirés des différents types de pêche? S'applique-t-il à la personne qui pêche ou à l'ensemble de sa collectivité? Inclut-il les revenus tirés d'autres sources? De toute façon, il pourrait se révéler impossible de réellement mettre en œuvre ce concept.

De plus, comme plusieurs témoins l'ont signalé, les ressources halieutiques ne sont pas suffisantes pour assurer une subsistance convenable à tous les Mi'kmaq, Malécites et Passamaquoddy de la région atlantique. Le problème se complique si on établit ultérieurement que les autochtones non inscrits peuvent également exercer ce droit issu d'un traité. Compte tenu de cette limite, on peut affirmer dès maintenant qu'il y aura enpiètement sur ce droit issu d'un traité. Il pourrait se révéler tout simplement impossible de mettre en œuvre ce droit issu d'un traité en se fondant sur le concept d'une subsistance convenable.

La solution serait peut-être de plutôt négocier de bonne foi une entente moderne sur le partage des ressources halieutiques avec les nations mi'kmaq, malécite et passamaquoddy. Dans son jugement du 17 novembre 1999, la Cour suprême a confirmé que les non-autochtones bénéficient également de droits d'accès à la pêche et que les droits issus d'un traité des Premières nations doivent tenir compte des droits des pêcheurs traditionnels non autochtones dont les familles dépendent parfois de la pêche depuis des générations. Il reste encore à déterminer dans quelle mesure exactement ils doivent en tenir compte. Le Comité a entendu des opinions totalement divergentes sur cette question et il faudra donc convenir d'un partage acceptable de l'accès aux ressources halieutiques.

## Le Comité recommande donc ce qui suit :

Il faut déterminer si les autochtones non inscrits de descendance mi'kmaq, malécite ou passamaquoddy peuvent exercer les droits issus d'un traité confirmés par le jugement *Marshall*.

Il faut déterminer si les droits issus d'un traité confirmés par le jugement *Marshall* s'appliquent aux bandes indiennes du Québec.

Il faut clarifier et mieux définir le concept de « subsistance convenable ».



Ces déclarations, qui sont incluses dans un mandat devant supposément permettre de régler un problème, semblent mettre l'accent sur la division et sur la création de deux classes de citoyens et je trouve cela inquiétant.

L'hon. Kevin J. MacAdam  
ministre des Pêches et du Tourisme de l'I.-P.-É.

Malgré que le ministre se soit engagé à ce que ce processus soit ouvert et transparent, des témoins se sont également plaints du manque d'information sur l'état des négociations et consultations menées par ces deux représentants.

**Le Comité recommande donc ce qui suit :**

Le gouvernement fédéral doit faciliter les négociations d'une manière plus dynamique en fournissant aux intervenants, qu'ils soient autochtones ou non, les fonds et ressources nécessaires (notamment les avis techniques) afin de leur permettre de participer efficacement au processus.

Le gouvernement fédéral doit mettre en place un plan de pêche provisoire d'ici le printemps 2000 pour montrer sa bonne foi. Le plan pourrait inclure : un programme de formation sur les pêches; une réduction et un partage des casters dans les zones où on est parvenu à une entente; la location des permis; l'achat des permis.

Le gouvernement fédéral doit fournir au MPO les ressources financières nécessaires pour s'acquitter de cette tâche dans le prochain budget.

Le mandat de M. MacKenzie doit être modifié dans le sens de l'équité, et pour informer clairement tous les intervenants qu'ils peuvent participer pleinement à cette démarche.

## AUTRES QUESTIONS

Malgré la clarification fournie par la Cour suprême le 17 novembre 1999, un certain nombre de questions cruciales demeurent sans réponse. Durant les audiences du Comité, on a longuement débattu des personnes qui devraient bénéficier des droits issus de traités qui ont été confirmés par le jugement *Marshall*. Ainsi, cette décision de la Cour suprême s'applique-t-elle aux bandes mi'ikmaq et malécites du Québec?

Certaines bandes soutiennent que cet arrêt ne vise que leurs Premières nations. Cette question est importante, notamment parce qu'elle pourrait avoir un grand impact sur le

Des témoins ont dit qu'un des aspects bénéfiques du Jugement *Marshall* est qu'il a redonné espoir aux collectivités autochtones de l'Atlantique. En effet, en ayant accès aux ressources, celles-ci disposeront enfin d'une base sur laquelle elles pourront se bâtir une économie.

À un moment donné, il deviendra essentiel de déterminer qui a le pouvoir de négocier au nom des Mi'kmaq, des Malécites et des Passamaquoddy. Il est probable que ces peuples autochtones auraient avantage à s'unir pour négocier des ententes en vue de la mise en oeuvre de leurs droits issus de traités.

## LE PROCESSUS

Il faut absolument que des ententes provisoires soient conclues avant la réouverture de la pêche le 15 avril 2000. En l'absence de telles ententes, on risque fort d'assister à de nouveaux affrontements entre les pêcheurs autochtones et non autochtones. Le représentant fédéral en chef, M. James Mackenzie, et le représentant fédéral adjoint, M. Gilles Thériault, s'attendent à jouer un rôle crucial dans la conclusion de ces ententes.

Malheureusement, lorsque le Comité s'est rendu dans les provinces de l'Atlantique et au Québec, peu de témoins qu'il a entendus avaient rencontré M. Mackenzie ou M. Thériault. En fait, certains n'étaient même pas au courant du mandat confié à ces deux représentants.

Il est juste de dire que plusieurs des témoins qui avaient pris connaissance de ce mandat le jugeaient tendancieux. Ainsi, bien que le représentant en chef doive mener des négociations avec les Premières nations, le représentant adjoint « établira un processus permettant d'obtenir le point de vue et les commentaires des autres intervenants et d'en rendre compte au représentant en chef ».

Les témoins n'ont pas non plus manqué de souligner que « des fonds raisonnables et appropriés » seront prévus pour soutenir la participation des Premières nations à ces discussions tandis que le MPO ne s'est engagé qu'à « étudier » des propositions visant à compenser les « autres groupes » intéressés. En fait, un certain nombre de témoins jugeaient insultant qu'on les désigne comme « d'autres intervenants » puisque cela revenait à les traiter comme des citoyens de deuxième classe :

... et soudainement ce jugement est rendu et nous entendons dire que nous pourrions perdre nos gains-pain et nos entreprises après avoir contracté des prêts et ensuite que des gens pourraient prendre leur retraite ou commencer à pêcher, alors que les autres personnes étaient tout aussi libres de commencer. Et puis, en regardant les nouvelles à la télé, je vois qu'on nous appelle « les autres », cela a créé beaucoup de ... nous payons des taxes. Nous pensions faire quelque chose de bien. Cela nous a fait réfléchir. Sommes-nous dans le bon secteur d'activités? Que représentons-nous de toute façon?



présenter si de nouveaux pêcheurs décident d'exploiter la ressource dans un secteur différent de cette zone parce qu'ils le jugent plus lucrative ou plus commode. Il peut en résulter une trop forte pression de pêche dans certains secteurs localisés.

Il faut donc exercer une surveillance sur les zones où les permis sont utilisés afin d'empêcher la surconcentration de l'effort de pêche dans des secteurs précis. Il faut aussi signaler que le jugement de la Cour suprême du 17 novembre 1999 n'autorise les collectivités autochtones à pêcher que dans leurs territoires traditionnels.

### **Le Comité recommande donc ce qui suit :**

**Au fur et à mesure que des permis sont transférés aux groupes autochtones, particulièrement pour la pêche du homard, il faut trouver une façon d'empêcher la concentration excessive de l'effort de pêche afin d'éviter de réduire la santé des stocks, en particulier dans les secteurs fragiles comme les frayères et les zones de croissance. L'effort de pêche ne devrait en aucun cas être accru, notamment au niveau local.**

## **LES PREMIÈRES NATIONS**

Les multiples opinions différentes présentées au Comité par les collectivités, organisations et pêcheurs autochtones constituent l'un des problèmes les plus sérieux actuellement. Il faut en effet se demander qui parle au nom des descendants ou collectivités des Premières nations et qui a le pouvoir d'entreprendre des négociations et de prendre des décisions en leur nom. Même si la plupart des témoins représentant les Premières nations ont déclaré que les chefs et conseils de bande des diverses Premières nations avaient le pouvoir de négocier et de prendre des décisions en leur nom, après consultation des collectivités concernées, d'autres témoins n'étaient pas de cet avis. Il y a aussi la question délicate des droits des membres des Premières nations vivant à l'extérieur des réserves et des descendants des Premières nations non inscrits.

De nombreuses collectivités autochtones de l'Atlantique souffrent de taux de chômage catastrophiques. La pauvreté y sévit et engendre de nombreux autres maux sociaux comme la maladie, la toxicomanie et le suicide. Le problème fondamental de la plupart des collectivités autochtones est qu'elles ne disposent d'aucune assise économique. La recherche d'un emploi à l'extérieur de la réserve constitue souvent une démarche inutile dans les régions à fort taux de chômage comparativement à la moyenne canadienne. De plus, ces collectivités ne disposent pas des ressources et des capitaux voulus pour se lancer dans des projets de développement économique comme des programmes de formation ou des plans de conservation. Les jeunes autochtones sont dans l'ensemble mieux formés que leurs prédécesseurs, mais comme leurs collectivités leur offrent peu de débouchés professionnels, ils doivent souvent aller chercher de l'emploi ailleurs.

pratiquée en dehors de la saison commerciale est très visible et donc plus facile à surveiller.

**Le Comité recommande donc ce qui suit :**

La pêche de subsistance doit être contrôlée afin de s'assurer qu'elle constitue véritablement une pêche de subsistance et non une pêche commerciale illégale.

Il faut déterminer si la pêche de subsistance doit être menée durant les mêmes saisons que la pêche commerciale régulière.

Il faudrait étudier les saisons de pêche au homard et leur impact sur la conservation.

Le MPO devrait prendre des mesures vigoureuses pour poursuivre de manière impartiale toutes les personnes qui participent à des ventes illégales de poisson capturé à des fins de subsistance, sociales ou cérémonielles. Quiconque pris à acheter illégalement du homard une deuxième fois devrait perdre son permis, en sus de toute autre peine.

Toutes les captures de homard des pêches commerciales ou de subsistance devraient être surveillées et enregistrées afin que le MPO dispose de données fiables sur la récolte.

Il faudrait revoir les règlements touchant la pêche de subsistance afin de les resserrer et d'en simplifier l'application.

## **LA CONCENTRATION DE L'EFFORT DE PÊCHE**

L'un des problèmes que soulève le transfert de permis de pêche du homard est la concentration possible de l'effort de pêche dans certains secteurs particulièrement fragiles comme la baie Malpeque et la baie Miramichi. Il est probable que les nouveaux pêcheurs souhaiteront pratiquer leur métier près de leur lieu de résidence ou encore dans les meilleures zones de pêche possible. On ne peut toutefois pas décider où les permis se libéreront à la suite du départ à la retraite de pêcheurs. Dans l'Atlantique, les nouveaux pêcheurs continuent habituellement à travailler à partir du port d'attache des anciens détenteurs de permis. Cette mesure assure une certaine continuité et une stabilité de l'effort de pêche tout en maintenant sa dispersion.

Les permis de pêche du homard doivent être utilisés dans la zone de pêche pour laquelle ils ont été délivrés, mais le problème de la concentration excessive peut se

homards sont plus mobiles parce que l'eau est plus chaude et ils sont affamés après la mue. Leur capture est donc plus facile qu'à tout autre moment de l'année. Des témoins ont déclaré au Comité que les casiers mis à l'eau durant cette période pourraient facilement permettre de capturer 10 fois plus de homards que durant la saison régulière.

... bien sûr, tout le monde sait que les homards ont mué et qu'ils sont affamés; ils sortent de la boue et ils meurent de faim, il est alors très facile de les attraper, probablement 10 fois plus facile qu'au cours de la saison où nous les pêchons. Ainsi, quand un autochtone met 10 casiers à l'eau, il s'agit en fait de plus de 200 casiers en raison de la période de l'année.

#### Chris Wall, Malpeque Harbour Authority

Même si des témoins autochtones nous ont déclaré qu'ils pratiquaient des mesures de conservation comme le marquage d'un V et la remise à l'eau des femelles oeuvées, d'autres témoins nous ont expliqué que les homards transportent leurs oeufs à l'intérieur de leur carapace à cette période de l'année et que l'élimination d'un grand nombre de femelles oeuvées causait des dommages disproportionnés aux stocks. En plus de ces préoccupations liées à la conservation, ces homards capturés peu après la mue sont d'une qualité inférieure et donc d'une valeur commerciale moindre.

Des témoins se sont plaints que le MPO ne surveille pas suffisamment la pêche de subsistance et n'applique pas les règlements à ce sujet comme il se doit. Certains ont même allégué que les agents des pêches du MPO auraient reçu l'instruction de fermer les yeux sur le braconnage. D'autres témoins autochtones se sont toutefois plaints qu'ils avaient été harcelés par des agents du MPO alors qu'ils pratiquaient une pêche de subsistance.

Ils disent que le MPO ne fait pas son travail. L'an dernier, je suis allé à la pêche deux jours différents au cours de la même semaine. Le premier jour, le bateau a été arrêté trois fois. Le deuxième, ce fut deux fois. Si les non-autochtones ne sont arrêtés qu'une seule fois et les autochtones le sont à tous les jours, je suis d'avis que c'est là du harcèlement. Le MPO fait vraiment son travail, mais j'ai parfois l'impression que ses agents n'ont été embauchés que pour surveiller les pêcheurs autochtones.

#### Millie Augustine, avocat mi'kmaq, Big Cove

Le Comité s'est demandé si la pêche de subsistance du homard devait être pratiquée au même moment que la pêche commerciale. D'un côté, certains soutiennent que la conservation justifie l'établissement de saisons de pêche et que ce raisonnement devrait s'appliquer à la pêche commerciale comme à la pêche de subsistance. D'un autre côté, si la pêche de subsistance est pratiquée en même temps que la pêche commerciale, il est relativement facile d'écouler des prises sur le marché commercial. De plus, toute récolte



Le suppose que ces gens ont été forcés d'agir ainsi simplement parce que le gouvernement fédéral et le gouvernement du Canada ne reconnaissent pas leurs droits issus de traités; en un sens, ils exerçaient ces droits issus de traités. Ces droits sont maintenant confirmés. La Cour suprême a rendu son jugement et confirmé que les traités leur donnaient bien le droit d'agir ainsi. Ils ont bien le droit de pêcher à des fins de subsistance et à des fins cérémonielles, et ils peuvent vendre le produit de cette pêche.

**Chef Charlie Sark, Première nation Lennox**

Parmi les autres facteurs mentionnés, notons les taux de chômage très élevés dans la plupart des collectivités autochtones et l'absence de tout autre avenue de développement économique. On justifie aussi les ventes commerciales par la nécessité d'assumer les coûts liés à la pêche :

Ils n'étaient pas censés les vendre, mais il leur a fallu trouver un moyen de payer le moteur hors-bord, le capitaine, le bateau ou encore l'essence.

**Wayne Spinney  
Lobster Fishing Area 34 Advisory Committee**

Certains ont signalé qu'au fur et à mesure que les pêcheurs autochtones commenceront à pratiquer la pêche commerciale, ils seront de moins en moins enclins à se servir de la pêche de subsistance pour réaliser des gains financiers :

Dorénavant, si vous voulez pratiquer la pêche commerciale, voici les nouvelles directives, de toutes nouvelles règles, et c'est de cette façon que vous allez commencer à pratiquer la pêche commerciale. Le jugement *Marshall* a donc éliminé le besoin du marché noir.

**Roger Hunka  
facilitateur pour les droits des autochtones  
Native Council of Nova Scotia**

Aucun des témoins entendus par le Comité n'a indiqué que cette pêche de subsistance commerciale et donc illégale n'impliquait que des autochtones. Certains témoins ont soutenu que des « braconniers » non autochtones se servaient de cette pêche de subsistance pour camoufler leurs activités. De plus, ces ventes illégales ne pourraient être réalisées s'il n'y avait pas d'acheteurs et ces derniers sont surtout non autochtones.

La pêche de subsistance du homard est inquiétante parce qu'elle se poursuit tout au long de l'été, alors que les homards se sont rapprochés des côtes pour muer. À cette période, on retrouve de fortes concentrations de homards dans certaines zones. Ces

## LA PÊCHE DE SUBSISTANCE

La « pêche de subsistance » pratiquée par les autochtones constitue un dossier particulièrement litigieux. Le paragraphe 35(1) de la *Loi constitutionnelle de 1982* reconnaît et confirme les droits ancestraux et issus de traités des peuples autochtones du Canada. Cette disposition ne précise toutefois pas la nature et le contenu des droits protégés. En 1990, l'arrêt *Sparrow* a confirmé que les autochtones bénéficiaient d'un droit inhérent à la pêche à des fins de subsistance, sociales et cérémonielles, et que ce droit n'était assujéti qu'à la conservation de la ressource.

Plusieurs soutiennent et certains chefs autochtones reconnaissent même que cette pêche s'est dans une grande mesure transformée en une pêche commerciale de fait.

... il fallait faire quelque chose concernant cette pêche de subsistance parce qu'elle est en train de tuer l'industrie.

C'est pour cette raison qu'on m'a tabassé. On m'a volé pour 12 000 \$ d'engins de pêche. Le sud-ouest de la Nouvelle-Ecosse est l'endroit où cette pêche clandestine et illégale du homard était et est encore la plus pratiquée au Canada. Le MPO estimait que 500 tonnes de homards avaient été débarquées illégalement en 1988 seulement.

Wayne Spinney

Lobster Fishing Area 34 Advisory Committee

... je ne sais pas qui étaient ces autochtones qui sont allés pratiquer la pêche de subsistance dans la baie St. Mary's et écouler leurs prises sur une sorte de marché noir commercial, mais notre régime est bien géré. Si quelqu'un agissait de la sorte, il serait poursuivi et abandonné... Deuxièmement, peu importe qui sont ces braconniers — mais je ne crois pas qu'ils existent — il faut quelqu'un pour acheter leurs prises sur ce marché noir et ce ne sont pas des autochtones. J'en suis certain.

Roger Hunka

Facilitateur pour les droits des autochtones  
Native Council of Nova Scotia

Comme on ne dispose pas de données fiables sur les prises de la pêche de subsistance, les estimations des débarquements sont inexacts. Toutefois, même les estimations les plus basses montrent que les prises dépassent de beaucoup la consommation plausible à des fins de subsistance.

Les chefs autochtones signalent que dans une certaine mesure, les ventes commerciales sont simplement attribuables au fait que les gens ont exercé ce qu'ils croyaient être leurs droits de commercer découlant de traités :



Les ententes conclues au niveau local fonctionneront généralement mieux simplement parce que les gens ont participé davantage à leur conclusion. Elles seront en outre davantage respectées et leur application sera moins coûteuse que si ces mesures avaient été imposées de l'extérieur, par le MPO ou Ottawa. Toutefois, de nombreuses organisations ne disposent pas des ressources financières ou techniques nécessaires pour résoudre elles-mêmes leurs problèmes. Le MPO doit également améliorer ses communications avec son personnel régional et local de manière à ce que ces derniers puissent à leur tour transmettre l'information voulue aux collectivités et pêcheurs locaux.

Dans certains cas, les ententes de cogestion existantes (comme celles sur la pêche du crabe des neiges) peuvent servir de modèles en vue de l'intégration des pêcheurs des Premières nations à la pêche commerciale. Certains comités de bassin versant font déjà participer les Premières nations à la gestion du saumon de l'Atlantique.

Souvent, les structures de gestion de certaines espèces ont atteint un stade de maturité permettant de garantir la conservation de la ressource et la gestion ordonnée de la pêche. Dans ces cas, la meilleure solution pourrait bien être d'intégrer les pêcheurs des Premières nations en apportant peu ou pas de modifications à la structure de gestion existante.

Il est préférable que tous les participants aux pêches commerciales soient assujettis aux mêmes règles et règlements. Il est possible que cette solution ne soit pas applicable dans certains cas. La pêche de subsistance du saumon de l'Atlantique pratiquée par les autochtones pourrait être un exemple. Néanmoins, il faudra absolument s'assurer à l'avenir que tous les pêcheurs soient régis par une seule structure de gestion.

### **Le Comité recommande donc ce qui suit :**

**Une pêche commerciale donnée qu'elle soit pratiquée par des autochtones ou non, doit être assujettie aux mêmes règles et règlements pour tous.**

**Le MPO doit appliquer les mêmes règles à tous et doit donc disposer des ressources et du personnel voulus pour s'acquitter de cette mission.**

**Il faudrait promouvoir la gestion coopérative et communautaire des pêches.**

**Il faudrait examiner si les ententes de cogestion sur la pêche du crabe des neiges et les structures des comités de bassin versant pour le saumon ne pourraient pas servir de modèles en vue de l'intégration des pêcheurs autochtones aux autres pêches.**

Une application efficace de la loi et des règlements est cruciale pour garantir la conservation des ressources. Le MPO doit donc appliquer de manière rigoureuse et impartiale les règlements sur les pêches.

Le MPO doit disposer des ressources dont il a besoin pour s'acquitter de ses obligations en matière de conservation des ressources. Il doit donc pouvoir compter sur un nombre suffisant d'agents de surveillance et ces derniers doivent posséder l'équipement requis pour s'acquitter de leurs tâches d'une manière sécuritaire et efficace.

Il convient de former des autochtones comme agents des pêches à part entière, ayant la capacité de contrôler une partie ou la totalité des pêches ou d'exercer d'autres activités d'application de la loi.

La tolérance doit être nulle à l'égard des infractions en matière de pêche. Les sanctions touchant la pêche illégale ou l'achat de poisson capturé illégalement doivent prévoir des peines minimales pour guider les tribunaux et donner un traitement plus équitable aux contrevenants.

## LA GESTION DES PÊCHES

Le MPO devrait revoir son mode de gestion des pêches afin de tenir compte des droits issus de traités. À la suite du jugement *Marshall*, le ministère devra consulter les Premières nations avant de rédiger et d'instaurer ses règlements. Des témoins ont indiqué que le MPO aurait également intérêt à revoir ses méthodes de manière à consulter davantage les pêcheurs non autochtones.

Il semble évident que la plupart des gens, qu'ils soient autochtones ou non, souhaitent trouver des solutions et seront en mesure de le faire si on leur en fournit les moyens. Nous avons pu observer le fonctionnement de ce principe dans la baie Saint Mary's de la zone de pêche du homard 34.

Une des choses intéressantes concernant cette entente est qu'elle a été conclue entre des élus qui sont directement en contact avec les utilisateurs de cette ressource. En d'autres termes, elle a été conclue sans la présence des médias. Elle a été conclue sans la présence d'avocats. Sans vouloir vous offenser, elle a été conclue sans la présence de politiciens. Elle a été conclue par des gens qui vivent dans ces localités côtières rurales. Ce sont eux qui auront à vivre avec les solutions que nous trouvons maintenant. Je pense que c'est ainsi que nous procédons.

Arthur Bull, coordonnateur

Bay of Fundy Inshore Fishermen's Association, Halifax

Ils doivent patrouiller de Tabusintac jusqu'à la limite supérieure de la baie Miramichi et ils n'ont qu'un bateau. Je pêche en mai et juin et ils n'ont vérifié mes prises qu'une fois en deux mois, et ils étaient censés tout faire pour surveiller étroitement la pêche cette année. J'aimerais les voir aux alentours d'aujourd'hui d'aujourd'hui. Ils ne disposent tout simplement pas des ressources voulues. Ils ont trop de gestionnaires de secteur et de cadres et personne sur le terrain pour faire le travail.

Kevin Cassidy, pêcheur de Miramichi

Quant à votre dernière question sur l'importance de la pêche illégale, je pense que personne ne connaît la réponse. Je suis certain que le MPO ne la connaît pas parce qu'il a réduit d'environ les deux tiers son personnel sur le terrain au cours des 15 dernières années. Nous n'avons pas la réponse parce que les braconniers travaillent habituellement de manière à ne pas se faire voir. Je suis d'avis qu'il est probable que le braconnage dans notre province est énormément moins répandu qu'il ne l'était il y a 15 ou 20 ans.

Fred Wheaton

Fédération de la faune du Nouveau-Brunswick,  
Moncton

Non seulement ce ministère dispose-t-il d'un nombre insuffisant d'agents de surveillance des pêches, mais ces agents sont sous-équipés. Il ne disposent pas d'assez de bateaux et ceux qu'ils ont sont souvent trop petits pour s'aventurer de manière sécuritaire en mer ou encore pour remonter des casiers à homard afin de les vérifier. En fait, l'inaction du MPO à la suite de l'arrêt *Marshall* a exacerbé des tensions qui étaient déjà très grandes parce que plusieurs croient qu'on ne surveille pas suffisamment la pêche de subsistance dans certaines zones.

Nous ne pouvons souligner trop l'importance de la conservation et d'une application efficace des lois et règlements. La conservation est au cœur du mandat du ministère des Pêches et des Océans. La Cour suprême, dans son jugement du 17 novembre 1999, a rappelé que la réglementation visait avant tout à assurer la conservation de la ressource et que cette responsabilité incombe au ministre et non aux autochtones et aux non-autochtones qui l'exploitent. De plus, le Comité a demandé à de nombreuses reprises une application plus efficace des lois et règlements<sup>2</sup>.

Le Comité recommande donc ce qui suit :

Les pêches doivent être gérées de manière à garantir la conservation des ressources halieutiques à long terme.



Tous les intervenants considèrent la conservation de la ressource comme primordiale.

Voici en quels termes des témoins autochtones ont décrit leur rapport à la pêche :

Pour nous, la pêche a toujours été sacrée. Nous avons toujours respecté et conservé la ressource. Nous avons toujours accepté de la partager avec les nouveaux venus et nous continuerons à le faire. Toutefois, la véritable conservation de la ressource doit jouer un rôle central dans sa gestion. Or, la *Loi sur les pêches*, la réglementation connexe et les politiques du MPO ne remplissent pas ce critère, et ces lois et politiques doivent donc être changées.

**George Ginnish**  
**chef de la Première nation d'Eel Ground, Miramichi**

Les témoins non autochtones nous ont entretenus d'une manière tout aussi passionnée de la conservation. Un grand nombre d'entre eux avaient vécu l'effondrement des stocks de morue et ne souhaitaient nullement revivre cette expérience avec d'autres stocks. Certains pêcheurs avaient fait des sacrifices considérables au cours des dernières années afin de s'assurer que les stocks demeurent en santé. Ils s'inquiétaient donc surtout qu'un accroissement de la pression de pêche ne vienne compromettre la viabilité de ces stocks.

Les témoins ont reconnu que si on ne se préoccupait pas de la conservation, tout le monde risquait d'en souffrir :

Nous croyons qu'il est impératif que tous les groupes fassent preuve de prudence de manière à ne pas faire disparaître la ressource. Après tout, est-ce que ces groupes seraient intéressés par 50 p. 100 ou 100 p. 100 de rien? Il est temps que toutes les parties cessent de faire des demandes exagérées et de faire monter la barre. Il est temps que les parties opposées cessent de penser à elles-mêmes et commencent à penser à la ressource. Il est temps que toutes les parties s'associent à une même table et concluent des ententes sensées sur le partage des ressources.

**Bruce Whipple**  
**Northumberland Salmon Protection Association,**  
**Miramichi**

On a soulevé à de nombreuses reprises la question de l'insuffisance des mesures de conservation prises par le MPO :

Au sujet de l'application de la loi, je pêche depuis six ans et il n'est arrivé qu'une fois qu'un agent des pêches ne monte à bord de mon bateau. On n'a jamais mesuré nos prises ou vérifié si elles comptaient des femelles oeuvées ou des homards de trop petite taille.

**Chris Wall, Malpeque Harbour Authority, I.-P.-E.**



Même si la pêche constitue une activité traditionnelle des nations mi'kmaq et malécite, un grand nombre de bandes indiennes n'ont guère pratiqué la pêche au cours des dernières décennies et ne possèdent donc plus les qualifications requises pour s'adonner à cette activité. Ce problème s'est aggravé au cours des dernières années à la suite de la professionnalisation accrue des pêcheurs et de l'adoption de nouvelles technologies. Par conséquent, un grand nombre des éventuels pêcheurs autochtones devront recevoir une formation pour pouvoir pratiquer cette activité d'une manière efficace et sécuritaire. Dans le cas de la pêche semi-hauturière et peut-être même hauturière, il faudra également procéder à un transfert de connaissances techniques. Une des solutions mises de l'avant serait que les pêcheurs déplacés à la suite des rachats de permis soient engagés afin de former les pêcheurs autochtones.

Ce ne sont pas seulement les pêcheurs titulaires d'un permis qui seront déplacés par le transfert d'un droit d'accès aux ressources à la suite du jugement *Marshall*; il y aura aussi les membres d'équipage et peut-être aussi les travailleurs des usines si les Premières nations décident de mettre sur pied leurs propres usines de transformation. Ces groupes ne peuvent bénéficier d'un programme de rachat de permis. Le Comité estime que le gouvernement fédéral devrait envisager sérieusement de trouver des moyens d'atténuer les conséquences du jugement *Marshall* pour les travailleurs d'usine et les membres d'équipage.

### Le Comité recommande donc ce qui suit :

Le transfert aux collectivités des Premières nations de l'accès aux ressources halieutiques doit s'effectuer par l'entremise d'un programme fédéral et volontaire de rachat des permis commerciaux existants à mesure qu'ils deviennent disponibles.

Il faut viser l'acquisition de permis de pêche plurispécifiques de base pour le secteur local afin de les transférer aux collectivités autochtones plutôt que le transfert de permis de pêche du homard ou d'une autre espèce particulière.

Afin d'encourager la vente de permis, le gouvernement fédéral devrait offrir une exonération cumulative et limitée des gains en capital aux pêcheurs.

Des permis doivent être transférés à des collectivités des Premières nations sous forme de permis communautaires.

Là où elles sont possibles, le gouvernement fédéral devrait appuyer les ententes locales par lesquelles chaque pêcheur cède volontairement une part de son quota de casiers de homards pour faire une place aux nouveaux-venus autochtones, d'une façon qui n'augmente pas l'effort de pêche total.

n'a pas été mentionné souvent lors des discussions tenues depuis le prononcé de ce jugement :

En fait, monsieur le président, on n'a pas souligné assez que grâce à la Stratégie des pêches autochtones du MPO, neuf permis communautaires pour le homard, onze permis communautaires pour le crabe commun, de même que des permis communautaires pour le poisson de fond, le maquereau, le pétoncle, le hareng, les huîtres, l'anguille et l'éperlan, et un permis de recherche pour le requin avaient été mis en oeuvre ici à l'I.-P.-E. avant le jugement *Marshall*.

L'hon. Kevin J. MacAdam

ministre des Pêches et du Tourisme de l'I.-P.-E.

Le Comité estime qu'on devrait tenir compte des permis commerciaux déjà transférés en vertu de la Stratégie des pêches autochtones lorsqu'on tentera de mettre en oeuvre les droits issus de traités confirmés par le jugement *Marshall*.

On a signalé à un certain nombre de reprises que l'impôt sur les gains en capital dissuadait les pêcheurs d'abandonner la pêche. Plusieurs témoins ont proposé que le gouvernement fédéral offre une exonération cumulative et limitée des gains en capital aux pêcheurs qui acceptent de céder leurs permis.

La plupart des intervenants reconnaissent que ce transfert des permis de pêche se ferait sur plusieurs années. Le gouvernement devrait donc acquiescer ces permis lorsque c'est possible plutôt que de tenter de court-circuiter le processus dans un délai trop court, ce qui ne manquerait pas de faire monter les prix et donc d'accroître les coûts tant pour le gouvernement que pour les autres aspirants pêcheurs non autochtones :

On craint qu'un programme gouvernemental d'acquisition de permis fasse naturellement monter la valeur des permis existants, ce qui rendrait encore plus difficile l'acquisition de permis pour les jeunes qui aspirent à une carrière dans la pêche. L'achat de permis existants en vue de leur transfert à des collectivités autochtones doit se faire de manière graduelle et cohérente sur le plan géographique et sur celui des espèces de façon à réduire sinon éliminer cet effet néfaste.

A. William Moreira, c.r., avocat, Halifax

D'un autre côté, cette hausse des prix avantagerait les pêcheurs qui prennent leur retraite :

... une personne qui se retire de la pêche, peu importe ce qui arrive actuellement, elle devrait pouvoir obtenir la valeur établie par le marché. Si la création d'une pêche autochtone fait grimper les prix, je ne vois aucun problème.

Craig Avery, Western Gulf Fishermen's Association,  
I.-P.-E.

Il faut souligner que le MPO avait déjà transféré un nombre important de permis commerciaux aux collectivités des Premières nations avant le jugement *Marshall*. Ce fait

Nous envisageons bien de prendre en main le contrôle des pêches de l'Atlantique, mais certaines personnes doutent aujourd'hui que ce soit possible. Obtenir l'accès à au moins 50 p. 100 de la pêche de l'Atlantique est considéré comme un objectif réaliste. Mais l'est-ce réellement? Notre accès se fonde sur un droit issu de traité et non sur un privilège.

John Paul, médiateur pour l'Atlantic Policy Congress of First Nations Chiefs, a été encore plus explicite sur ces attentes :

Nous allons pêcher le homard, les pétoncles et le crabe des neiges en haute mer. Si l'on essaye de nous dire que les trois milles sont la limite imposée à ce droit issu de traités, nous répondrons qu'il faudrait préciser ce qu'est la limite pour le Canada à l'heure actuelle. D'après nous, il s'agit de 200 milles. En ce qui nous concerne, nous avons le droit de pêcher à l'intérieur de cette zone. Je ne suis pas leur conseiller juridique, ils ont leurs propres conseillers juridiques.

Il reste encore à déterminer ce que ce transfert signifiera pour ce qui est de l'accès aux ressources halieutiques. Bernd Christmas, de la Nova Scotia Assembly of Mi'kmaq Chiefs, a parlé très franchement lorsqu'il a expliqué que ce transfert visera toutes les espèces et tous les secteurs de l'industrie :

**canadienne d'assumer le coût de ce transfert.**  
aux ressources halieutiques. De plus, il incombe à l'ensemble de la société secteurs de pêche devaient participer au transfert des collectivités autochtones un accès uniquement à cette pêche ou même à l'ensemble de la pêche côtière, et que tous les d'accord pour affirmer que l'obligation créée par le jugement *Marshall* ne s'étendait pas nombre de villages côtiers du Canada atlantique. À peu près tous les intervenants étaient traditionnelle menée à partir de petits bateaux constitue l'épine dorsale d'un grand *Marshall*, c'est surtout la pêche au homard qui a retenu l'attention. Cette pêche côtière En raison des événements qui sont survenus depuis le prononcé du jugement céder aux collectivités autochtones.

La plupart des intervenants étaient d'avis que le moyen le plus pratique de mettre en oeuvre les droits issus de traités confirmés par l'arrêt *Marshall* serait d'intégrer les pêcheurs autochtones à la pêche commerciale existante au moyen d'un programme volontaire et gouvernemental de rachat des permis commerciaux existants en vue de les

D'un autre côté, certains, notamment la Première nation Esngenoopeitij (Burnt Church), ont clairement indiqué qu'ils n'acceptaient pas que le gouvernement fédéral réglemente la pêche (les représentants de Burnt Church ont souligné qu'ils n'étaient pas d'accord avec l'idée d'une pêche non réglementée, mais qu'ils n'accepteraient pas les plans de gestion et les « permis communautaires » imposés par le MPO).



À la suite de l'effondrement des stocks de morue du Nord et des autres poissons de fond qui est survenu à la fin des années 1980 et au début des années 1990, le ministère des Pêches et des Océans a entrepris un programme de réduction de la capacité de ces pêches. Il s'ensuivit une série de rachats de permis et la désignation d'un « noyau » de pêcheurs professionnels. Ces changements ont causé de sérieuses difficultés tant aux pêcheurs qu'aux villages de pêcheurs de tout le Canada atlantique. De nombreux stocks de poissons de fond sont en train de lentement se reconstituer, mais ils ne peuvent encore tolérer une augmentation substantielle de l'effort de pêche. Toutes les autres pêches commerciales d'importance du Canada atlantique sont actuellement pleinement exploitées.

C'est certainement le cas de la pêche du homard. En 1995, le Conseil pour la conservation des ressources halieutiques (CCRH) signalait au ministre des Pêches et des Océans<sup>1</sup> que dans le cas des pêcheurs de homard, « on prend trop et on laisse trop peu ». Le Conseil concluait que les taux d'exploitation étaient trop élevés, la production d'œufs trop basse, et que *le risque d'échec du recrutement est exagérément élevé* [les italiques sont de nous]. Cet avis a été repris par le vérificateur général dans le chapitre 4 de son rapport de 1999 — Gestion durable des stocks de mollusques et de crustacés de l'Atlantique. Cela signifie donc qu'on ne dispose d'aucune marge pour mettre en oeuvre les droits issus de traités des Premières nations à moins que des pêcheurs commerciaux ne quittent l'industrie.

Les pêcheurs commerciaux non autochtones acceptent que les pêcheurs autochtones participent à la pêche commerciale pourvu que deux conditions fondamentales soient remplies : il ne doit en résulter aucun accroissement de l'effort de pêche, et tous les pêcheurs pratiquant une pêche, qu'ils soient autochtones ou non, devraient être assujettis aux mêmes règles et règlements.

Ces conditions sont jugées essentielles à la gestion ordonnée de la pêche et à l'atteinte des objectifs de conservation. La plupart des représentants des Premières nations semblaient réceptifs à cette approche, pourvu qu'ils participent à la négociation de ces règles :

J'ai dit que nous négocierons les règles et les accepterons, si les négociations se font de bonne foi. Si cela vise les saisons, eh bien, c'est possible, mais je tiens à souligner de nouveau que nous accepterons des règles — et non pas le statu quo actuel — dans la mesure où le gouvernement du Canada mène les négociations de bonne foi.

Bernd Christmas, Nova Scotia Assembly of Mi'kmaq  
Chiefs



pouvoir du ministre s'étend à d'autres objectifs d'intérêt public réels et impérieux, par exemple la poursuite de l'équité sur les plans économique et régional ainsi que la reconnaissance du fait que, historiquement, des groupes non autochtones comptent sur les ressources halieutiques et participent à leur exploitation» (paragraphe 41).

De plus, la Cour indique que le ministre dispose de toute la panoplie des outils et techniques de gestion des ressources, pourvu qu'il puisse justifier leur utilisation pour limiter l'exercice d'un droit issu de traité (paragraphe 44). La Cour a toutefois affirmé que les peuples autochtones doivent être consultés concernant les limites qu'on impose à leurs droits ancestraux ou issus de traités.

La Cour affirme que le jugement n'a pas conféré un droit à une pêche commerciale distincte. « Le droit issu de traité qui permettait aux Mi'kmaq de participer en 1760 à une pêche commerciale largement non réglementée a évolué pour devenir un droit issu de traité leur permettant de participer à la pêche commerciale largement réglementée des années 1990 » (paragraphe 38).

Enfin, la Cour soutient que le droit issu de traité ne constitue pas un droit prioritaire au sens qu'il doit être entièrement satisfait avant que d'autres usagers puissent avoir accès à la ressource : « De même, le droit qui est accordé par le traité aux Mi'kmaq de chasser des espèces sauvages et d'en faire le commerce n'est pas aujourd'hui, pas plus d'ailleurs qu'il ne l'était en 1760, un droit de chasser à des fins commerciales qui doit être satisfait avant que les non-autochtones puissent avoir accès aux mêmes ressources à des fins sportives ou commerciales. En 1999, tout comme en 1760, l'important est d'assurer aux Mi'kmaq un accès équitable aux ressources mentionnées afin qu'ils puissent en tirer une subsistance convenable » (paragraphe 38).

Cette « clarification » a contribué à atténuer l'anxiété des pêcheurs non autochtones, mais certains porte-parole des Premières nations ont plutôt considéré que cette clarification constituait un recul par rapport au jugement antérieur de la Cour qui était attribuable à des pressions politiques et ils l'ont décrit comme une « gifle ».

## TENIR COMPTE DES DROITS ISSUS DE TRAITÉS

Le Comité devait avant tout se demander quelle était la meilleure façon de tenir compte de ce droit issu de traité dans le cadre de la pêche commerciale actuelle. Personne ne doute que l'arrêt *Marshall* a confirmé que les Premières nations mi'kmaq, malécite et passamaquoddy bénéficiaient d'un droit issu de traité leur permettant de participer à la pêche. En fait, de nombreux intervenants se félicitaient de la participation des Premières nations. Bien entendu, il subsiste également une très grande appréhension quant à la façon dont on tiendra compte de ces droits issus de traités et quant à l'impact qu'ils auront sur les pêches.

judgement du 17 novembre, la Cour traite de manière explicite de certaines des questions les plus importantes concernant la portée de son jugement du 17 septembre. Certains des points principaux de la décision du 17 novembre de la Cour suprême méritent donc d'être rappelés puisqu'ils sont au coeur des travaux du Comité.

Tout d'abord, la Cour affirme qu'elle n'a pas statué que le droit conféré aux Mi'kmaq par le traité ne peut pas être réglementé ni que les Mi'kmaq ont un accès garanti aux pêches à longueur d'année (paragraphe 2). La Cour souligne que le droit issu du traité a toujours été assujéti à la réglementation et que le pouvoir du gouvernement de réglementer l'exercice du droit issu du traité est à maintes reprises confirmé dans l'opinion majoritaire du 17 septembre 1999 (paragraphe 24).

Deuxièmement, la Cour affirme que l'opinion majoritaire du 17 septembre 1999 n'a pas mis en doute la validité de la *Loi sur les pêches* ou de l'une ou l'autre de ses dispositions. Toutefois, il est nécessaire d'énoncer des critères précis balisant l'exercice du pouvoir discrétionnaire du ministre d'octroyer ou de refuser des permis d'une manière qui reconnaisse l'exécution d'un droit ancestral ou issu de traité et qui comporte les adaptations nécessaires à son exercice (paragraphe 33). De plus, on peut modifier le *Règlement sur les permis de pêche communautaires des autochtones* pour tenir compte de ce droit issu de traité limité (paragraphe 34).

La Cour a confirmé que le droit issu de traité était un droit communautaire devant être exercé sous l'autorité de la communauté locale, et qu'il était limité au territoire traditionnellement utilisé par la communauté locale (paragraphe 17).

La Cour a également signalé que son jugement du 17 septembre 1999 ne traitait pas des droits issus de traités relatifs à l'exploitation des ressources forestières, des ressources minérales, et des gisements de gaz naturel ou de pétrole. « L'opinion majoritaire du 17 septembre 1999 n'a pas décidé que l'appelant avait établi l'existence d'un droit issu de traité permettant de « cueillir » toute chose qui peut physiquement l'être. Les questions en litige étaient beaucoup plus restreintes et la décision beaucoup plus limitée » (paragraphe 20). Toutefois, la Cour n'a pas exclu la possibilité que de tels droits puissent être établis à l'avenir : « Il est évidemment loisible aux communautés autochtones de revendiquer l'existence de droits issus de traité plus large à cet égard ... » (paragraphe 20).

La Cour a souligné que la conservation constituait une priorité et rappelé la responsabilité du ministre à cet égard. « L'objectif prépondérant de la réglementation est la conservation de la ressource, cette responsabilité incombe carrément au ministre et non aux personnes autochtones et non autochtones qui exploitent la ressource » (paragraphe 40).

La Cour a également confirmé que le ministre avait le droit de réglementer la pêche pour poursuivre d'autres objectifs essentiels qui sont étrangers à la conservation. « Le



Des limites de prises, dont il serait raisonnable de s'attendre à ce qu'elles permettent aux familles mi'kmaq de s'assurer une subsistance convenable selon les normes d'aujourd'hui, peuvent être établies par règlement et appliquées sans porter atteinte au droit issu du traité. Un tel règlement respecterait ce droit et ne constituerait pas une atteinte qui devrait être justifiée suivant la norme établie dans l'arrêt *Badger*.

Néanmoins, la portée et les conséquences précises du jugement du 17 septembre 1999 n'étaient pas claires pour de nombreux intervenants dont les représentants des Premières nations et les organisations de pêcheurs commerciaux, les médias et les observateurs peu familiers avec ce dossier. Les directives émises à ce sujet par les agents des pêches du ministère des Pêches et des Océans (MPO) n'étaient pas claires elles non plus.

Tout de suite après le prononcé de la décision, des pêcheurs autochtones d'une grande partie du Canada atlantique sont partis en mer afin d'aller pêcher le homard, l'une des espèces les plus lucratives dans cette région. Des pêcheurs non autochtones, craignant pour la conservation des stocks de homard et pour la survie de leur propre gagne-pain, ont réagi avec colère à cette pêche hors saison pratiquée par des pêcheurs autochtones. Soutenant que la conservation des stocks de homard était compromise, ils ont exigé que le MPO fasse immédiatement cesser cette pêche autochtone.

Le ministère a tout d'abord réagi avec lenteur et hésitation. Le jugement de la Cour suprême semblait l'avoir pris par surprise et le chaos et la confusion régneront pendant plusieurs jours par la suite. Les esprits s'échauffèrent et certaines manifestations d'opposition dégénérèrent jusqu'à causer la destruction de biens, des actes de violence et des blessures. Durant cette période, le ministère et le gouvernement fédéral ont été souvent critiqués pour ne pas avoir établi de plan d'urgence en prévision de ce jugement de la Cour suprême.

Le 18 octobre 1999, la West Nova Fishermen's Coalition dépose une requête en nouvelle audition et demande qu'il soit sursis à l'exécution du jugement si cette requête est accueillie. De plus, la Coalition demande la tenue d'un nouveau procès qui se limiterait à déterminer si l'application des règlements sur les pêches à l'exercice du droit issu de traité des Mi'kmaq pouvait être justifiée pour des raisons de conservation ou pour d'autres motifs.

Le 17 novembre 1999, dans un jugement unanime, la Cour suprême rejette la requête en nouvelle audition de la Coalition. Elle pose au même moment un geste inhabituel en fournissant une « clarification » écrite de sa décision du 17 septembre. Dans cette décision du 17 novembre maintenant baptisée « deuxième arrêt *Marshall* », la Cour suprême déclare que la portée de son jugement du 17 septembre était limitée et que bon nombre des ambiguïtés signalées avaient été en fait dissipées dans ce premier jugement, ce dont les gens se seraient aperçus s'ils avaient pris la peine de le lire attentivement. Cette opinion n'était pas celle de la majorité des témoins qui ont comparu devant nous. Dans le

## INTRODUCTION

Le 17 septembre 1999, la Cour suprême du Canada a rendu un jugement qui est maintenant connu comme « l'arrêt *Marshall* ». Il est probablement juste d'affirmer que l'arrêt *Marshall* a créé une véritable « onde de choc » dans l'industrie de la pêche du Canada atlantique.

Donald Marshall jr., un indien mi'kmaq, avait été accusé de pêcher l'anguille hors saison, de pêcher sans permis et de pêcher à l'aide d'un filet prohibé, le tout à l'encontre de la réglementation fédérale. M. Marshall n'a pas contesté ces faits, mais a plutôt soutenu que les traités « de paix et d'amitié » de 1760-1761 lui donnaient le droit de pêcher du poisson pour le vendre et qu'il n'était donc pas assujéti à la réglementation sur les pêches.

M. Marshall avait été au départ reconnu coupable sous ces trois chefs d'accusation lors d'un procès tenu devant la Cour provinciale. Il a interjeté appel de cette condamnation devant la Cour d'appel de la Nouvelle-Écosse qui a maintenu la condamnation du tribunal inférieur. Il a alors porté sa cause en appel devant la Cour suprême du Canada.

La Cour suprême, dans une décision majoritaire (5-2), a accueilli le pourvoi de M. Marshall « ... parce que rien de moins ne saurait protéger l'honneur et l'intégrité de la Couronne dans ses rapports avec les Mi'kmaq en vue d'établir la paix avec eux et de s'assurer leur amitié... ».

La Cour suprême a essentiellement confirmé que le Traité de 1760 accordait aux Mi'kmaq le droit d'assurer leur subsistance en se servant du produit de leurs activités de chasse, de pêche et de cueillette pour se procurer ce qu'on appelait en 1760 les « biens nécessaires ». Selon la Cour, cette expression devrait être interprétée dans le contexte actuel comme l'équivalent d'une « subsistance convenable », mais non comme l'accumulation de richesses illimitées. La Cour a également déterminé que ce droit issu du traité pourrait, par règlement, être circonscrit à ses limites appropriées.

Beaucoup de gens ont alors conclu que la décision de la Cour suprême accordait aux Premières nations mi'kmaq, malécite et passamaquoddy le droit de pêcher à tout moment de l'année et sans permis, même s'il aurait dû paraître clair dès le départ que ce n'était pas le cas. Voici d'ailleurs ce que la Cour suprême précisait au paragraphe 61 de son jugement du 17 septembre 1999 :





# TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION .....	1
TENIR COMPTE DES DROITS ISSUS DE TRAITÉS .....	4
LA CONSERVATION .....	9
LA GESTION DES PÊCHES .....	11
LA PÊCHE DE SUBSISTANCE .....	13
LA CONCENTRATION DE L'EFFORT DE PÊCHE .....	16
LES PREMIÈRES NATIONS .....	17
LE PROCESSUS .....	18
AUTRES QUESTIONS .....	19
LISTE DES RECOMMANDATIONS .....	21
ANNEXE A — Liste des témoins .....	25
ANNEXE B — Liste des mémoires .....	33
ANNEXE C .....	37
DEMANDE DE RÉPONSE DU GOUVERNEMENT .....	39
RAPPORT MINORITAIRE DU PARTI RÉFORMISTE .....	41
OPINION COMPLÉMENTAIRE DU BLOC QUÉBÉCOIS .....	47
OPINION SUPPLÉMENTAIRE .....	51
PROCÈS-VERBAL .....	53



# LE COMITÉ PERMANENT DES PÊCHES ET DES OCÉANS

a l'honneur de présenter son

## DEUXIÈME RAPPORT

Conformément à l'article 108(2) du Règlement, le Comité a réalisé une étude des implications de la décision *R. c. Marshall* de la Cour suprême rendue le 17 septembre 1999 concernant la gestion des pêches dans la région Atlantique.





# CÔMITÉ PERMANENT DES PÊCHES ET DES OCÉANS

## PRÉSIDENT

Wayne Easter

## VICE-PRÉSIDENTS

John Duncan  
Carmen Provenzano

## MEMBRES

Sarkis Assadourian	Bill Matthews
Gérard Asselin	Lawrence O'Brien
Yvan Bernier	Charlie Power
John Cummins	Lou Sekora
Claude Drouin	Paul Steckle
Bill Gilmour	Peter Stoffer
Nancy Karetak-Lindell	

## PERSONNEL

William Farrell  
Greffier du Comité

Alan Nixon  
Direction de la recherche parlementaire, Bibliothèque du Parlement



RECHERCHES SUR LES Océans  
CENTRE D'ÉTUDES ET DE RECHERCHES DES

LA SECTION DES RECHERCHES DE L'UNIVERSITÉ  
D'ALGER ALGER ET DES RECHERCHES SUR

# **L'ARRÊT MARSHALL ET SES RÉPERCUSSIONS SUR LA GESTION DES PÊCHES DE L'ATLANTIQUE**

**DEUXIÈME RAPPORT DU COMITÉ PERMANENT DES  
PÊCHES ET DES OCÉANS**

**Wayne Easter, député  
Président**

**Décembre 1999**



Le Président de la Chambre des communes accorde, par la présente, l'autorisation de reproduire la totalité ou une partie de ce document à des fins éducatives et à des fins d'étude privée, de recherche, de critique, de compte rendu ou en vue d'en préparer un résumé de journal. Toute reproduction de ce document à des fins commerciales ou autres nécessite l'obtention au préalable d'une autorisation écrite du Président. Si ce document renferme des extraits ou le texte intégral de mémoires présentés au Comité, on doit également obtenir de leurs auteurs l'autorisation de reproduire la totalité ou une partie de ces mémoires.

Les transcriptions des réunions publiques du Comité sont disponibles par Internet : <http://www.parl.gc.ca>  
En vente : Travaux publics et Services gouvernementaux Canada — Edition, Ottawa, Canada K1A 0S9

Décembre 1999

Wayne Easter, député  
Président

**L'ARRÊT MARSHALL ET SES RÉPERCUSSIONS  
SUR LA GESTION DES PÊCHES  
DE L'ATLANTIQUE**  
**DEUXIÈME RAPPORT DU COMITÉ PERMANENT DES  
PÊCHES ET DES OCÉANS**

Chambre des communes  
CANADA

